



Presidenza del
Consiglio dei ministri
Dipartimento per le
politiche della famiglia



Ministero del lavoro
e delle politiche sociali

Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del

***III Piano biennale nazionale di azioni
e di interventi per la tutela dei diritti
e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva***

adottato con il DPR del 21 gennaio 2011



Sommario

Premessa.....	5
---------------	---

PARTE PRIMA

Introduzione	13
1. Breve ricostruzione storica del Piano come strumento di indirizzo e del suo monitoraggio	13
2. La rilevanza in relazione alle raccomandazioni del Comitato dei diritti del fanciullo	14
3. Contenuti e struttura del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva	15
4. Illustrazione del lavoro svolto: significato del monitoraggio, obiettivi, metodologie, organizzazione, limiti e potenzialità del percorso compiuto.....	16

1. Il contesto di riferimento	21
-------------------------------------	----

Breve analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare attenzione alle problematiche al centro delle direttrici tematiche del III Piano di azione.....	21
Un Paese a demografia debole.....	22
1. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto dell'esclusione	24
2. Rafforzare la tutela dei diritti.....	27
3. Patto intergenerazionale e interculturalità	30

2. Gli esiti generali del monitoraggio.....	35
---	----

1. Aree di attenzione per migliorare il processo di monitoraggio	36
2. Temi trasversali di attenzione sui contenuti del Piano.....	38
3. Alcuni dei principali temi di attenzione specifici delle quattro direttrici di azione	42

PARTE SECONDA

SINTESI DEGLI ESITI DEL MONITORAGGIO

SINTESI DEI PRINCIPALI NODI CRITICI E TEMI DI ATTENZIONE IN RELAZIONE ALLE AZIONI DEL PIANO ANALIZZATE

Gruppo di lavoro n. 1

Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale	49
---	----

Direttrice di azione A. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale. Analisi delle azioni	51
---	----

SINTESI DEI PRINCIPALI NODI CRITICI E TEMI DI ATTENZIONE IN RELAZIONE ALLE AZIONI DEL PIANO ANALIZZATE

Gruppo di lavoro n. 2

Rafforzare la tutela dei diritti	131
--	-----

Direttrice di azione B. Rafforzare la tutela dei diritti. Analisi delle azioni	132
--	-----

SINTESI DEI PRINCIPALI NODI CRITICI E TEMI DI ATTENZIONE IN RELAZIONE ALLE AZIONI DEL
PIANO ANALIZZATE

Gruppo di lavoro n. 3

Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale e Promuovere
l'interculturalità 189

Direttrice di azione C. Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto
intergenerazionale. Analisi delle azioni..... 190

Direttrice di azione D. Promuovere l'interculturalità. Analisi delle azioni..... 209

Il Garante nazionale e Tutori/Garanti regionali..... 239

Le strategie e le tematiche prioritarie della cooperazione italiana. Analisi delle iniziative assunte
per la promozione dei diritti dei bambini/e, degli adolescenti e delle nuove generazioni per il
rafforzamento dei processi di sviluppo, di pace e delle pari opportunità dei Paesi in via di
sviluppo 245

Premessa

Il presente Rapporto sintetizza gli esiti del lavoro di monitoraggio del III *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, realizzato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, così come stabilito nel decreto congiunto del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 31 maggio 2011, era composto da:

Roberto Giovanni	Marino	Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per le Politiche della famiglia
Maria Gabriella	Zimpo	Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per la Gioventù
Alessandra	Servidori	Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per le Pari Opportunità
Raffaele	Tangorra	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Luca	Bernardo	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Giovanni Battista	Ascone	Ministero della Salute
Ersiliagrazia	Spatafora	Ministero degli Affari steri
Mara	Carluccio	Ministero dell'Interno
Annamaria	Fasano	Ministero della Giustizia
Maria Luisa	Bernardi	Ministero dell'Economia e delle Finanze
Alessandro	Caroselli	Ministero dello Sviluppo economico
Alessandra	Maggi	Istituto degli Innocenti
Linda Laura	Sabbadini	ISTAT
Francesco	Gallo	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
Lorella	Baggiani	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
Monica	Pedroni	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
Antonella	Caprioglio	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
Giuseppina	Orani	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
Cinzia	Catzeddu	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
Raoul	Russo	ANCI
Roberta	Napoli	ANCI
Iuna	Sassi	ANCI
Maria Cristina	Volta	UPI
Maria Assunta	Paci	UNCEM
Vincenzo	Spadafora	UNICEF
Alberto G.	Ugazio	Società Italiana Pediatria
Giovanna	Zunino	CGIL
Silvia	Stefanovichj	CISL
Maria Rita	Tora	UIL
Pasquale	Andria	Ass. it. dei magistrati per i minorenni e per la famiglia
Clelia	Capo	SUNAS
Edda	Samory	Cons. naz. ordine assistenti sociali
Bernardo	Gili	Cons. naz. ordine psicologi
Manuela	Cecchi	AIAF
Cosimo	Bruno	Cons. naz. ordine giornalisti
Gianfranco	De Lorenzo	ANPE Ass. naz. dei pedagogisti italiani
Giacomo	De Candia	Ass. naz. educatori professionali
Pasquale	D'Andrea	Arciragazzi
Giovanni	Ramonda	Ass. Papa Giovanni XXIII

Anna	Lucchelli	AGESCI
Frida	Tonizzo	ANFAA
Mario	Dupuis	CDO Opere Sociali
Liviana	Marelli	CNCA
Ernesto	Caffo	S.O.S. Telefono Azzurro
Samantha	Tedesco	SOS Villaggi dei Bambini
Claudio	Alberghini	Esperto
Folco	Cimagalli	Esperto
Cinzia	Grassi	Esperto
Antonella	Masullo	Esperto
Paola	Milani	Esperto
Anna	Passannanti	Esperto
Luigi	Piscitelli	Esperto
Rosa	Rosnati	Esperto
Simonetta	Matone	Presidente del CNDA
Maria	Burani Procaccini	Coordinatore delle attività scientifiche del CNDA

Il monitoraggio ha impegnato i membri dell'Osservatorio suddivisi in tre gruppi di lavoro:

GRUPPO DI LAVORO N. 1 – direttrice di azione *Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale*

Coordinatrice dottoressa Antonella Caprioglio, Regione Piemonte, rappresentante della Conferenza Stato/Regioni

Hanno preso parte alla stesura delle schede di monitoraggio del Gruppo di lavoro 1 i seguenti componenti del Gruppo: Giovanni Battista Ascone, Lorella Baggiani, Antonella Caprioglio, Cinzia Grassi, Paola Milani, Daniela Piscitelli, Samantha Tedesco, Giovanna Zunino.

Hanno inoltre contribuito alla stesura delle schede di monitoraggio, in qualità di sostituti di componenti del gruppo e di esperti: Laura Baldassarre, Donata Bianchi, Lorenzo Campioni, Simonetta Cavalli, Roberta Ceccaroni, Annalisa Chiodoni, Adriana Ciampa, Raffaele Ciambrone, Alfredo Ferrante, Anna Fiore, Walter Martini, Bina Nigro, Maurizio Parente, Maria Grazia Privitera, Marina Rago, Frida Tonizzo, Giuseppina Rizzo e Rosa Rosnati.

Esperti esterni auditati dal gruppo:

- Daniela Bacchetta, Vicepresidente Commissione per le Adozioni Internazionali
- Isabella Mastropasqua, Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile

Componenti del Gruppo

Giovanni Battista Ascone	Ministero della Salute
Lorella Baggiani	Conferenza delle regioni e delle province autonome
Maria Luisa Bernardi	Ministero dell'Economia e delle Finanze
Ernesto Caffo	SOS Telefono azzurro Onlus
Clelia Capo	Sindacato unitario nazionale assistenti sociali
Antonella Caprioglio	Conferenza delle regioni e delle province autonome
Giacomo De Candia	Associazione nazionale educatori professionali
Francesco Gallo	Conferenza delle regioni e delle province autonome
Bernardo Gili	Consiglio nazionale ordine degli psicologi
Cinzia Grassi	Esperto
Alessandra Maggi	Istituto degli Innocenti
Antonella Masullo	Esperto

Paola Milani	Esperto
Roberta Napoli	Associazione nazionale comuni d'Italia
Maria Assunta Paci	Unione nazionale delle comunità montane
Daniela Piscitelli	Esperto
Giovanni Ramonda	Associazione comunità Papa Giovanni XXIII
Rosa Rosnati	Esperto
Edda Samory	Consiglio nazionale ordine degli assistenti sociali
Iuna Sassi	Associazione nazionale comuni d'Italia
Vincenzo Spadafora	Comitato italiano UNICEF
Samantha Tedesco	SOS Villaggi dei bambini Onlus
Maria Cristina Volta	Unione province italiane
Dott.ssa Giovanna Zunino	CGIL
<i>Sostituti</i>	
Walter Martini	Associazione comunità Papa Giovanni XXIII
Laura Baldassarre	Comitato italiano UNICEF
Maria Luisa Scardina	Consiglio nazionale ordine degli assistenti sociali
Simonetta Cavalli	Consiglio nazionale ordine degli assistenti sociali
Bina Nigro	SOS Telefono azzurro Onlus
Comitato tecnico-scientifico Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza	
Simonetta Matone	Presidente del Centro nazionale
Maria Burani Procaccini	Coordinatore delle attività scientifiche del Centro Nazionale
Folco Cimagalli	Esperto
Rosa Rosnati	Esperto
Roberto G. Marino	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia
Raffaele Tangorra	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Dipartimento politiche della famiglia	
Angelo Mari	PCM Dipartimento per le politiche della famiglia
Roberta Ceccaroni	PCM Dipartimento per le politiche della famiglia
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Adriana Ciampa	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Maria Concetta La Placa	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Valentina Rossi	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Assunta Savocchio	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Centro Nazionale Documentazione Analisi Infanzia e adolescenza	
Donata Bianchi	Istituto degli Innocenti
Enrico Moretti	Istituto degli Innocenti
Maurizio Parente	Istituto degli Innocenti

GRUPPO DI LAVORO N. 2 – direttrice di azione Rafforzare la tutela dei diritti

Coordinatrice dottoressa Annamaria Fasano, rappresentante Ministero della Giustizia

Vicecoordinatrice dottoressa Cinzia Grassi, esperta Osservatorio

Hanno preso parte alla stesura delle schede di monitoraggio del Gruppo di lavoro 2 i seguenti componenti del Gruppo: Annamaria Fasano, Simonetta Matone, Maria Burani Procaccini, Claudio Alberghini, Cinzia Grassi, Mario Dupuis, Liviana Marelli, Frida Tonizzo, Pasquale Andria, Ersilia Spatafora, Anna Lucchelli.

Hanno inoltre contribuito alla stesura delle schede di monitoraggio, in qualità di sostituti di componenti del gruppo e di esperti: Anna Passannanti, Laura Baldassarre, Annalisa Chiodoni, Bina Nigro, Luciano Spina, Luigi Zammuto, Lidia Giannotti, Tessa Onida, Maura Campagnano.

Componenti del Gruppo

Claudio Alberghini	Esperto
Pasquale Andria	Associazione nazionale Magistrati minorenni e famiglia
Luca Bernardo	MIUR
Cosimo Bruno	Consiglio nazionale Ordine dei giornalisti
Maria Burani Procaccini	Coordinatore scientifico Centro Nazionale
Ernesto Caffo	SOS Telefono Azzurro
Alessandro Caroselli	Ministero Sviluppo economico
Manuela Cecchi	Associazione italiana Avvocati minori e famiglia
Pasquale D'Andrea	Arciragazzi
Giacomo De Candia	Associazione nazionale Educatori professionali
Mario Dupuis	Compagnia delle Opere - Opere sociali
Annamaria Fasano	Ministero della Giustizia
Cinzia Grassi	Esperto
Anna Lucchelli	AGESCI
Liviana Marelli	Coord. Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)
Monica Pedroni	Regioni
Edda Samory	Consiglio nazionale ordine assistenti sociali
Alessandra Servidori	Dipartimento Pari Opportunità
Ersiliagrazia Spatafora	Ministero Affari esteri
Samantha Tedesco	SOS Villaggi dei bambini Onlus
Frida Tonizzo	Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA)
Alberto Ugazio	Società italiana di pediatria
Maria Gabriella Zimpo	Dipartimento Gioventù
Giovanna Zunino	CGIL
<i>Sostituti</i>	
Laura Baldassarre	Comitato italiano UNICEF
Lidia Giannotti	Ministero Sviluppo economico
Bina Nigro	SOS Telefono azzurro Onlus
Annalisa Chiodoni	Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII
Comitato tecnico-scientifico Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza	
Simonetta Matone	Presidente del Centro nazionale
Maria Burani Procaccini	Coordinatore delle attività scientifiche del Centro Nazionale
Folco Cimagalli	Esperto
Rosa Rosnati	Esperto
Roberto G. Marino	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia
Raffaele Tangorra	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Dipartimento politiche della famiglia	
Angelo Mari	PCM Dipartimento per le politiche della famiglia
Maura Campagnano	PCM Dipartimento per le politiche della famiglia
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	
Adriana Ciampa	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Maria Concetta La Placa	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Valentina Rossi	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Romano Ficucilli	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Comitato Tecnico Scientifico Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza	
Tessa Onida	Istituto degli Innocenti

GRUPPO DI LAVORO N. 3 – direttrici di azione *Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale e Promuovere l'interculturalità*

Coordinatore dottor Gianfranco De Lorenzo, rappresentante ANPE.

Hanno preso parte alla stesura delle schede di monitoraggio del Gruppo di lavoro 3 i seguenti componenti del Gruppo: Gianfranco De Lorenzo, Federica Aguiari, Clelia Capo, Pasquale D'Andrea, Giacomo De Candia, Cinzia Catzeddu, Anna Lucchelli, Maria Luisa Scardina, Silvia Notaro e Giovanna Zunino.

Hanno inoltre contribuito alla stesura delle schede di monitoraggio, in qualità di sostituti di componenti del gruppo e di esperti: Valentina Ferrucci, Giuseppina Rizzo, Sara Terenzi, Francesca Pelaia, Giorgia Dessi, Raffaele Ciambrone, Vinicio Ongini.

Esperti esterni auditati dal gruppo:

Francesco Alvaro (Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio)

Raffaele Ciambrone (MIUR)

Stefania Congia (Comitato per i Minori Stranieri del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali)

Luigi De Vincenzo (associazione di volontariato AUSER)

Fondazione ISMU di Milano (ha contribuito con l'invio di documentazione cartacea)

Caterina Offidani (Ospedale Bambin Gesù di Roma)

Vinicio Ongini (MIUR)

Francesca Pelaia (Dipartimento per le Politiche della Famiglia)

Giuseppina Rizzo (Ministero della Salute)

Guglielmo Salvatori (Ospedale Bambin Gesù di Roma)

Francesca Saurino (associazione OsservAzione)

Mohamed Tailmoun (associazione di volontariato G2)

Sara Terenzi (Ministero della Salute)

Componenti del Gruppo

Claudio Alberghini

Clelia Capo

Mara Carluccio

Cinzia Catzeddu

Manuela Cecchi

Folco Cimagalli

Pasquale D'Andrea

Giacomo De Candia

Gianfranco De Lorenzo

Federica Aguiari

Anna Lucchelli

Alessandra Maggi

Giuseppina Orani

Ernesto Caffo

Giovanni Ramonda (sostituito da Piacenza

Giuseppe)

Edda Samory (sostituita da Simonetta

Cavalli, Maria Luisa Scardina)

Valentina Verduni

Leonardo Vialatacca

Giovanna Zunino

Comitato tecnico-scientifico Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Folco Cimagalli

Raffaele Tangorra

Esperto

Sunas

Min. Interno

Regione Liguria

Associazione italiana avvocati per la famiglia e per i minori

Esperto

Arciragazzi

ANEP

ANPE

Unicef

Agesci

Istituto degli Innocenti

Regione Sardegna

Telefono Azzurro

Associazione Papa Giovanni XXIII

CNOAS

UIL

CISL

CGIL

Esperto

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Dipartimento politiche della famiglia

Angelo Mari

PCM Dipartimento per le politiche della famiglia

Giorgia Dessì

PCM Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Adriana Ciampa

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Federica Marzano

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Giovanna Marciano

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Assunta Savocchio

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

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

Valentina Ferrucci

Istituto degli Innocenti

Hanno inoltre collaborato alla raccolta dei materiali, alla stesura del Rapporto e alla sua redazione: Maria Bortolotto, Anna Buia, Cristina Mattiuzzo ed Enrico Moretti.

Parte prima

Introduzione

1. Breve ricostruzione storica del Piano come strumento di indirizzo e del suo monitoraggio

Il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* è uno strumento di indirizzo che risponde agli impegni assunti dall'Italia per dare attuazione ai contenuti della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (qui di seguito denominata CRC) e ai suoi Protocolli opzionali (il Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e il Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori). In particolare l'art. 4 della Convenzione, ratificata con la legge n. 176 del 27 maggio 1991, prevede che gli Stati parte prendano tutte le iniziative utili sul piano legislativo e amministrativo per implementare i diritti stabiliti nella Convenzione e nei Protocolli, questi ultimi ratificati con la legge n. 46 del 11 marzo 2002.

Nel 1996 venne stilato il primo documento programmatico denominato "Piano d'azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997/1998", in cui si definiva il Piano di azione come uno strumento attraverso il quale il Governo avrebbe indicato le priorità di intervento per tutelare e promuovere i diritti di bambini e adolescenti, così come postulato dalla CRC, operando in modo concertato tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni e le Municipalità per la realizzazione di interventi sul piano culturale, normativo ed amministrativo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza da attuarsi con la partecipazione attiva delle forze del privato-sociale, del volontariato, dell'associazionismo, delle organizzazioni non governative e della società civile, e in stretto raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea. Il documento indicò anche il criterio fondamentale da seguire nella redazione del piano, ovverossia quello di contribuire alla ricostruzione di "una politica dei bambini/e, degli adolescenti e dei giovani, non segmentata e parcellizzata, ma ricondotta ad unità a partire dalla considerazione della vita come un 'unicum', scandito dalle varie fasi evolutive della crescita e formazione personale".

L'anno seguente alla stesura di tale carta di intenti, venne approvata la legge 23 dicembre 1997, n. 451, recante *Istituzione della Commissione Parlamentare per l'Infanzia e dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia*, che formalizzò il compito di adottare ogni due anni il Piano di azione. In particolare, la legge n. 451/1997 (art. 2, co. 2) richiede che l'Osservatorio nazionale per l'infanzia predisponga ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, individuando alcune aree di priorità per migliorare le condizioni di vita di bambini e adolescenti e rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Funzione dell'Osservatorio, con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è anche quella di monitorare le azioni intraprese a livello nazionale, regionale e locale in relazione alle priorità individuate nel Piano di azione.

Il primo Piano nazionale, valevole per il biennio 2000-2001¹, scaturì dalle riflessioni effettuate nel corso del 1999 dai gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Partendo da esse, quali fonti primarie di ispirazione, il Governo italiano individuò gli

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*. (Legge n. 451/1997), approvato con DPR 13-6-2000 e pubblicato nella GU 21 agosto 2000, n. 194.

specifici impegni da assumere. Si trattò di un lavoro congiunto al quale collaborarono ministeri, esperti e rappresentanti degli enti e delle associazioni componenti l'Osservatorio, con l'appoggio scientifico e documentale del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e il supporto dell'allora Dipartimento per gli Affari Sociali.

Il secondo Piano nazionale copri il periodo 2002-2004², e come il primo tenne conto del lavoro dei gruppi dell'Osservatorio nazionale, e in più, dei risultati monitoraggio sull'attuazione del piano precedente, realizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e con tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nelle "politiche a misura di bambino". I risultati del monitoraggio entrarono cioè a far parte del secondo Piano, rappresentando un elemento imprescindibile per la strutturazione del programma per il nuovo biennio. Successivamente all'emanazione del secondo Piano di azione, in due fasi successive vennero riuniti i membri dei gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale per la stesura di indicazioni e proposte utili alla elaborazione del Piano seguente. Il monitoraggio del Piano 2002-2004 venne curato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Diversi materiali e documenti vennero prodotti nel corso dei numerosi incontri dei gruppi dell'Osservatorio, che diedero vita a due proposte compiute di Piano, una nel corso del 2006-2008 e la seconda nel corso degli anni 2007-2009. Sulla base dei documenti programmatici e di indirizzo prodotti il Governo ha emanato il Terzo Piano di azione per il biennio 2010-2011.

2. La rilevanza in relazione alle raccomandazioni del Comitato dei diritti del fanciullo

Il Piano di azione, quale strumento programmatico e di indirizzo, e il suo monitoraggio, quale modalità imprescindibile per un controllo efficace dei progressi raggiunti e la verifica dell'impatto delle politiche adottate a favore dei bambini, si collocano a pieno titolo tra gli adempimenti degli impegni assunti dall'Italia anche a livello sovranazionale. I contenuti evidenziati di volta in volta nei diversi Piani di azione rimandano esplicitamente ai principi enunciati nella CRC, che costituiscono perciò la cornice più ampia entro cui le direttive del Piano si pongono per fissare le priorità di ogni biennio.

Questi principi vengono spesso riassunti nello schema delle tre "P": *provision*, *promotion*, *protection*: i *provision rights* sono quelli che si riferiscono all'accesso a servizi o beni materiali e immateriali (es. il diritto all'educazione o il diritto alla salute); i *protection rights*, diritti che prevedono la protezione da situazioni di rischio, danno e pericolo (es. abuso e maltrattamento); e infine, i *participation rights* sono i diritti che riconoscono il ruolo attivo del bambino come agente di cambiamento e portatore di idee e opinioni che devono essere prese sul serio.

Nelle raccomandazioni e osservazioni finali che il Comitato dei diritti del fanciullo (di seguito Comitato CRC) ha inoltrato all'Italia nel corso degli anni, a seguito della presentazione del Rapporto periodico sullo stato di attuazione della CRC³, enfasi è stata posta proprio sull'opportunità che il governo italiano adotti uno strumento nazionale permanente, di coordinamento e monitoraggio della Convenzione, al fine anche di una migliore gestione delle politiche rivolte all'infanzia sull'intero territorio, per armonizzare gli interventi degli enti locali con gli indirizzi dati dall'amministrazione centrale. Una ulteriore indicazione sempre sottolineata dal Comitato CRC, si

² Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 2 luglio 2003 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2003, n. 254.

³ Le ultime Osservazioni conclusive, emesse dal Comitato nel corso della 58° sessione, 19 settembre-7 ottobre 2011 sono state pubblicate sul numero 2-3/2011 della rivista *Cittadini in crescita* (<http://www.minori.it/minori/cittadini-in-crescita-2-32011>).

riferisce alla necessità di assicurare nei processi di definizione di piani e programmi rivolti all'infanzia, la collaborazione delle organizzazioni del terzo settore e la partecipazione di bambini e adolescenti. Se la società civile organizzata è presente attraverso rappresentanti delle maggiori organizzazioni che si occupano di promozione dei diritti dei bambini, ancora da sperimentare è l'attivazione di percorsi partecipativi che creino spazio di voce e di proposta per coloro che dovrebbero essere i beneficiari finali.

3. Contenuti e struttura del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Il Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, anni 2010-2011 (d'ora in poi III Piano di azione) è stato approvato il 21 gennaio 2011 con Decreto del Presidente della Repubblica.

A partire dalla sua costruzione, il piano ha visto la partecipazione di rappresentanti a tutti i livelli del mondo istituzionale e non, impegnati nella tutela e promozione dei diritti dell'infanzia. Ciò è avvenuto, come per le edizioni passate, grazie al ruolo e alle funzioni attribuiti all'Osservatorio nazionale per l'infanzia, che in vista della redazione del Piano ha compiuto un'attività di analisi e di elaborazione su sette tematiche ritenute strategiche (il diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino; il patto intergenerazionale; il contrasto alla povertà; i minori verso una società interculturale; i minori rom, sinti e caminanti; il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti; la rete di servizi integrati), poi riunite in sede di elaborazione definitiva del Piano in quattro direttrici di azione:

- A. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
- B. Rafforzare la tutela dei diritti
- C. Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
- D. Promuovere l'interculturalità.

Dopo una breve panoramica della condizione attuale dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, il III Piano di azione si sofferma a definire le caratteristiche generali di ognuna delle questioni sollevate da ogni direttrice.

Per quanto riguarda la **rete integrata dei servizi**, si citano la salute, l'assistenza e lo studio quali diritti fondamentali che dovrebbero venire soddisfatti dai livelli essenziali delle prestazioni, attingendo alle risorse locali degli enti.

Uno dei temi trasversali di questo ambito di intervento è il disagio delle famiglie, una problematica che richiede prevenzione, affiancamento e accompagnamento da parte del servizio pubblico, chiamato ad intervenire sulla famiglia, e in particolare sul sostegno delle capacità genitoriali, per arrivare a tutelare efficacemente il minore. Rientrano in questo contesto tutti gli interventi volti a rimuovere gli impedimenti di ordine economico e sociale che ostacolano lo sviluppo della persona umana e dunque la sua integrazione e partecipazione nella società.

Il piano si concentra sulle modalità con cui i servizi devono essere erogati, sottolineando che la loro struttura deve essere permanente e il metodo di lavoro integrato. Fondamentale risulta ridurre le disparità di accesso tra gli utenti e le differenze di qualità sul territorio nazionale.

Sul piano della **tutela dei diritti**, le indicazioni generali prevedono che la normativa sull'infanzia e l'adolescenza si collochi all'interno della cornice internazionale del diritto, nonché una armonizzazione tra i sistemi di protezione elaborati sul piano delle politiche sociali, sanitarie e

dell'istruzione. Si chiede inoltre di guardare con particolare attenzione a due temi, quello dello sfruttamento e abuso dei bambini e quello dei bambini con disabilità. Gli interventi specifici delineati comprendono la revisione del quadro normativo nazionale, la riorganizzazione degli organi giurisdizionali, l'istituzione del garante per l'infanzia, il sostegno anche economico alle famiglie e lo sviluppo dello strumento della mediazione dei conflitti.

La direttrice sulla **partecipazione dei bambini per costruire un patto intergenerazionale** viene declinata sottolineando la necessità di consolidare le sperimentazioni finora fatte, anche grazie alla legge 285/1997, e di prestare particolare attenzione alla formazione costante degli operatori delle agenzie educative e delle istituzioni sul tema dei diritti. La solidarietà tra generazioni si collega alla partecipazione attiva dei più giovani, attraverso la promozione di una responsabilità educativa che ritorni a essere agita e condivisa a livello di comunità, al fine di rompere l'isolamento di famiglie e genitori nonché per rispondere alle esigenze della società contemporanea in cui il bambino/a intreccia complesse relazioni con numerose realtà esterne al nucleo familiare.

L'obiettivo di costruzione di una **società interculturale** della quarta direttrice, focalizza gli interventi su problematiche legate alla tutela della salute, ai ricongiungimenti familiari, alla sperimentazione di affidi omoculturali, agli istituti della mediazione sociale e culturale e alla formazione del personale docente sui temi collegati all'interculturalità.

L'ultima parte del Piano riprende gli impegni e fissa le priorità delineate in ambito di cooperazione internazionale allo sviluppo, richiamando le Linee guida sulla tematica minorile prodotte nel 1998 e aggiornate nel 2004, nonché i filoni principali di azione: tratta e sfruttamento sessuale, giustizia minorile, registrazione alla nascita, tratta e migrazioni irregolari, bambini coinvolti in conflitti armati, l'educazione per tutti, la disabilità, lo sfruttamento minorile.

Sulla base delle indicazioni fornite dall'Osservatorio, per ogni direttrice tematica nel Piano sono state individuate specifiche azioni che fanno riferimento a tre macrocategorie di interventi:

1. interventi di tipo legislativo, che impegnano Amministrazione centrali, Regioni e Province autonome, ivi compreso circolari e direttive attuative;
2. interventi di tipo amministrativo generale e/o programmatico, di competenza delle Amministrazioni centrali, delle Regioni/Province autonome e in taluni casi degli enti locali;
3. interventi di natura operativa (progetti sperimentali, costituzione di tavoli di coordinamento, ecc.), che impegnano Amministrazioni centrali, Regioni/Province autonome, enti locali e anche realtà del terzo settore e della società civile.

4. Illustrazione del lavoro svolto: significato del monitoraggio, obiettivi, metodologie, organizzazione, limiti e potenzialità del percorso compiuto

Come deciso in sede di Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il monitoraggio del III Piano di azione è avvenuto attraverso la costituzione di gruppi di lavoro interni all'Osservatorio stesso, che hanno operato in coordinamento con il Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e con il contributo operativo del Centro nazionale stesso. A differenza quindi delle passate edizioni, l'azione di monitoraggio ha coinvolto l'intero Osservatorio, che ha potuto beneficiare di una ricognizione istituzionale mai svolta in precedenza.

Il monitoraggio rappresenta un momento di verifica di quanto il Piano abbia colto priorità e fenomeni attuali per l'infanzia e l'adolescenza, oggi, in Italia, e per il rilancio di nuove aree di intervento.

Nello specifico, gli obiettivi del monitoraggio sono stati:

- valorizzare i risultati raggiunti e gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale in relazione ai bisogni e ai fenomeni emergenti segnalati nel Piano di azione;
- rilevare dati quantitativi e qualitativi che permettano di avere indicazioni utili per un'analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza;
- identificare esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate nel piano;
- dare un supporto alle attività decisionali, a qualsiasi livello le stesse siano collocate.

L'articolazione del monitoraggio si è sviluppata su più livelli di competenza/responsabilità istituzionale (Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome e un insieme rappresentativo di aree metropolitane: le 15 città riservatarie), verificando anche il grado di partecipazione da parte di soggetti terzi quali associazioni di volontariato, terzo settore e società civile. L'impostazione è risultata coerente con la struttura di responsabilità delineata nelle azioni che tiene conto del nuovo quadro di competenze ripartite tra Stato, Regioni ed enti locali e riflette i principi di "sussidiarietà verticale" fra le istituzioni pubbliche e di "sussidiarietà orizzontale", fra istituzioni pubbliche e società civile.

Dal punto di vista metodologico, un ruolo di primo piano è stato attribuito quindi all'Osservatorio nazionale, che, con i Ministeri competenti e il supporto del Centro nazionale, si è riunito in tre gruppi di lavoro:

► Gruppo di lavoro n. 1 – direttrice di azione *Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale*

Coordinatrice dottoressa Antonella Caprioglio, Regione Piemonte, rappresentante della Conferenza Stato/Regioni.

► Gruppo di lavoro n. 2 – direttrice di azione *Rafforzare la tutela dei diritti*

Coordinatrice dottoressa Annamaria Fasano, rappresentante del Ministero della Giustizia

Vicecoordinatrice dottoressa Cinzia Grassi, esperta dell'Osservatorio.

► Gruppo di lavoro n. 3 – direttrici di azione *Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale e Promuovere l'interculturalità*

Coordinatore dottor Gianfranco De Lorenzo, rappresentante ANPE - Associazione nazionale dei pedagogisti italiani.

Scopo degli incontri dei gruppi è stato quello di raccogliere prime informazioni qualitative sugli interventi previsti (anche tramite l'audizione di testimoni chiave o rappresentanti di istituzioni e associazioni ritenuti utili per l'inquadramento degli argomenti), esaminare le informazioni disponibili, condividere gli esiti individuando criticità e prospettive di sviluppo e mettere a punto schede di monitoraggio per ognuna delle 39 azioni del Piano.

Il monitoraggio si è basato quindi sulla raccolta di informazioni di tipo sia quantitativo sia qualitativo che hanno consentito di tracciare, da un lato, l'operato istituzionale e, dall'altro, gli esiti di questo per quanto previsto da ciascuna azione. Nel corso dei lavori è emersa l'esigenza di ampliare la prospettiva rispetto ad alcune Azioni, in particolare attraverso l'apporto di rappresentanti dei ministeri e delle istituzioni competenti. Questo aspetto è stato affrontato

attraverso la previsione di una serie di audizioni e di interventi complementari alle relazioni dei membri dei gruppi.

Le modalità pratiche di ricognizione delle informazioni e dei dati, realizzate con il supporto tecnico del Centro nazionale, sono quindi state:

- ricognizione delle statistiche esistenti per la costruzione di un set di indicatori e di dati per ciascuna delle quattro direttrici in cui sono suddivise le azioni del Piano di azione;
- ricognizione documentale su leggi nazionali e regionali;
- disamina dei principali atti di programmazione delle Regioni in ambito socio-educativo e socio-sanitario;
- ricognizione tramite questionario/check-list sui tre livelli istituzionali;
- audizioni di testimoni-chiave: rappresentanti di enti, associazioni, esperti.

La ricognizione presso i diversi livelli di governo e operativi (Amministrazioni centrali, Regioni, Garanti/Tutori regionali) si è basata sull'uso di questionari allo scopo di raccogliere informazioni di approfondimento rispetto a quelle reperibili attraverso il periodico lavoro di *review* e documentazione del Centro nazionale. Il periodo di riferimento indicato era il biennio 2010-2011 in coerenza con l'arco temporale coperto dal piano di azione, tuttavia molte Regioni e alcune Amministrazioni centrali hanno fornito indicazioni anche per anni precedenti; in genere la scelta è stata quella di mantenere le notizie riguardanti il biennio immediatamente antecedente e di includere eventi significativi riferiti anche all'anno 2012.

I materiali raccolti e via via prodotti sono stati organizzati e resi disponibili su una piattaforma web riservata.

Il questionario utilizzato per le Amministrazioni centrali era suddiviso in due macroaree: la prima indagava l'impegno delle amministrazioni regionali sul versante delle attività di coordinamento, di programmazione e progettazione settoriale, monitoraggio e valutazione, di formazione, informazione e su iniziative facilitanti la partecipazione di bambini e ragazzi; la seconda era dedicata alla raccolta di informazioni sull'adozione di atti normativi o di indirizzo, la programmazione settoriale, la realizzazione di attività specifiche (corsi di formazione e/o aggiornamento professionale del personale educativo; adozione di linee guida/di orientamento o di indirizzo; costituzione di tavoli di coordinamento/gruppo di lavoro, ecc.) e finanziamenti erogati con riferimento alle direttrici tematiche del Piano di azione. L'Amministrazione centrale era anche invitata a indicare iniziative a favore di bambini e adolescenti ritenute buone pratiche da valorizzare a livello nazionale.

Come indicato, anche l'aggiornamento delle informazioni sull'attività delle Regioni e delle Province autonome è stato condotto attraverso l'invio di un questionario ai referenti sulle politiche per l'infanzia. Il questionario utilizzato è suddiviso in due aree macroaree: la prima indaga l'impegno delle amministrazioni regionali sul versante delle attività di coordinamento, programmazione, promozione della formazione e di iniziative facilitanti la partecipazione di bambini e ragazzi; la seconda dedicata alla raccolta di informazioni su l'adozione di atti normativi o di indirizzo, la programmazione settoriale, la realizzazione di progetti mirati e la segnalazione di esperienze significative con riferimento alle direttrici tematiche del Piano di azione declinate nei loro temi principali. L'ultima parte del questionario riguarda le risorse finanziarie messe in campo dalle Regioni e dalle Province autonome nel periodo di riferimento, in particolare si richiedeva di precisare se le politiche e gli interventi sociali, socio-sanitari ed educativi dei servizi territoriali a favore dei minori e delle famiglie sono stati finanziati attraverso l'erogazione di risorse distribuite in maniera indistinta; di risorse dedicate (budget, fondi mirati, finanziamento di leggi regionali,

ecc.); di risorse sia indistinte che dedicate. Purtroppo la qualità delle risposte a quest'ultima domanda, anche in questo caso, è molto difforme e ciò non ha permesso un loro utilizzo per la ricostruzione di un quadro comparativo. I questionari compilati sono stati restituiti da tutte le Regioni e dalle due Province autonome, ma solo alcune hanno inviato documentazione di approfondimento. Il risultato della ricognizione non è quindi sufficiente a ricostruire un quadro effettivamente esaustivo della gamma di attività concretizzatesi sul territorio. Le informazioni raccolte sono però utili indicazioni di tendenza di ciò che effettivamente si muove a livello regionale e locale. L'analisi delle informazioni reperite attraverso la ricognizione è stata integrata, ove possibile, anche con dati e informazioni raccolti dal Centro nazionale attraverso l'ordinaria attività di documentazione e alcune ricerche mirate.

Per la ricognizione delle attività degli enti locali, è stata utilizzata anche la Banca dati sui progetti delle 15 città riservatarie ex lege 285/1997. Come si ricorderà la legge prevede il finanziamento di progetti orientati a: sostenere la relazione genitori-figli, contrastare la povertà e la violenza, creare misure alternative al ricovero dei minori in istituto (art. 4); l'innovazione e la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5); l'attivazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero (art. 6); la realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7). Poiché queste finalità ricorrono anche all'interno del Piano, è parso utile esaminare anche le esperienze che appartengono alle quindici città che costituiscono da sempre una sorta di "laboratorio" in materia di politiche per le diverse *infanzie e adolescenze*.

Infine un questionario ad hoc è stato inviato ai Garanti o tutori regionali per l'infanzia al momento in carica in alcune Regioni, in quanto attori importanti per ricostruire una panoramica delle politiche e delle azioni avviate a livello decentrato; le informazioni ricavate sono però parziali poiché alcuni di loro hanno preso servizio in tempi molto recenti.

Per alcune azioni riguardanti il tema dell'affido familiare e dell'inserimento di minori in comunità di accoglienza, il monitoraggio ha tenuto conto anche dei risultati di indagini quantitative e qualitative promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel quadro delle attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 149/2001.

I tre Gruppi di lavoro hanno provveduto al monitoraggio delle azioni e degli interventi legislativi, programmatori e operativi che impegnano le Amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali nella promozione e nella tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti, in attuazione degli indirizzi di politica generale e specifica e della legislazione nazionale e internazionale.

La disamina delle azioni del Piano nazionale è stata arricchita, oltre che dalle approfondite relazioni dei componenti dei vari gruppi, dalle audizioni di esperti, laddove necessario, da momenti di lavoro congiunto tra i Gruppi e dal dibattito che si è sviluppato nel corso degli incontri.

I relatori hanno discusso gli argomenti tenendo come base di riferimento le schede di monitoraggio, che hanno rappresentato la griglia per la raccolta di informazioni relative alla valutazione di tutti gli interventi rientranti in ogni singola azione.

L'analisi delle diverse azioni ha consentito di individuare le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo deve perseguire per sviluppare un'adeguata politica per la tutela di bambini e adolescenti. Il monitoraggio del Piano nazionale ha rappresentato quindi un valido percorso da seguire per l'esame delle criticità che investono il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, l'individuazione dei punti di forza e la formulazione di proposte per le aree di interesse da porre al centro del futuro Piano di azione.

Nonostante la natura innovativa e partecipata delle attività di monitoraggio effettuato, come già menzionato, con modalità complesse e condivise, che hanno attivamente coinvolto i membri dell'Osservatorio e i rappresentanti di Istituzioni ed enti che hanno testimoniato della ricchezza e

delle difficoltà del lavoro operativo a più livelli di intervento, non è stato possibile raccogliere l'opinione dei beneficiari finali del Piano stesso cioè i bambini e gli adolescenti.

Questa esigenza è però stata manifestata da più parti ed è stato proposto di utilizzare i risultati del monitoraggio per dare vita ad un percorso pilota di pre-programmazione partecipata del prossimo Piano di azione, che coinvolga ragazzi e ragazze già attivi in importanti organizzazioni non governative e associazioni di *advocacy* dei diritti dell'infanzia; sarà inoltre posta attenzione ad assicurare la rappresentanza anche di bambini e ragazzi stranieri e di coloro che appartengono a gruppi vulnerabili quali, ad esempio, minori sottoposti a procedimento penale, disabili, rom, sinti, caminanti.

1. Il contesto di riferimento

Breve analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare attenzione alle problematiche al centro delle direttrici tematiche del III Piano di azione

In questo paragrafo si intende proporre una breve analisi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, in primis attraverso un breve excursus dei principali indicatori demografici di contesto, e successivamente passando in rassegna alcuni dei più significativi indicatori che indagano le problematiche al centro delle direttrici tematiche del III Piano di azione – pur senza pretesa di esaustività sia rispetto ai dati e agli indicatori disponibili che rispetto a ciascuna delle singole azioni prese in considerazione dal Piano stesso.

Per coerenza e comodità di lettura, le evidenze e le riflessioni svolte seguiranno l'articolazione proposta nel Piano nelle sue quattro direttrici di azione; i dati qui commentati sono solo alcuni di quelli disponibili, poiché altri sono già presenti nelle parti di restituzioni degli esiti del lavoro svolto dall'Osservatorio oppure sono discussi ampiamente nelle schede di monitoraggio che costituiscono gli allegati al presente Rapporto. È doveroso sottolineare che in alcune aree si registra al momento un'oggettiva carenza di dati quantitativi e qualitativi sull'andamento dei fenomeni: ciò rappresenta un aspetto evidenziato in sede di monitoraggio di alcune specifiche Azioni, quale intervento da sviluppare per il futuro. L'analisi della vita dei bambini in Italia sconta ancora oggi la mancanza di dati significativi a rappresentarne le condizioni e le esperienze, vuoi perché c'è un ritardo evidente nei tempi di pubblicazione da parte delle fonti, vuoi perché alcuni dati non sono effettivamente disponibili, vuoi perché le informazioni accessibili sono centrate sui prodotti dell'attività amministrativa che le genera ma non sui soggetti che ne sono coinvolti: ad esempio, si hanno dati sui provvedimenti di tutela o di adozione, ma non informazioni su chi sono i bambini coinvolti, il genere o l'età.

La lettura dei dati statistici che seguono, richiede di essere contestualizzata nell'attuale contingenza italiana, caratterizzata da una crisi economico-finanziaria che ha indebolito il tessuto sociale e produttivo del Paese con gravi ripercussioni sul sistema di welfare, il benessere delle famiglie e delle nuove generazioni. I dati sulla povertà sono abbastanza indicativi dei processi di arretramento che attraversano il Paese, generando disuguaglianze di opportunità che si ritenevano superate perché ancorate strettamente alla situazione familiare di partenza e ai patrimoni familiari. Il blocco dell'ascensore sociale rende difficile individuare dei meccanismi incentivanti e premianti all'esterno della famiglia, che si attivano solo grazie alle capacità individuali e alla possibilità di trovare opportunità positive nella scuola e nella formazione. A questo si aggiungono gli effetti della disoccupazione crescente che ha reso più incerte e precarizzato le condizioni di vita di numerose famiglie anche con figli minorenni. Nel recente Rapporto Ocse sulle prospettive dell'occupazione, per quanto riguarda l'Italia si segnala l'aumento della disoccupazione di lunga durata: nel 2011 il 51,9% dei disoccupati lo era da più di 12 mesi contro il 48,5% nel 2010. Questo dato segnala mancanza di reddito, perdita di capitale umano e professionale, nonché maggiore sfiducia nel futuro: effetti che hanno impatti non ancora del tutto individuati e compresi sui bambini e gli adolescenti. Sono condizioni che alimentano il fenomeno dei lavoratori scoraggiati, ovvero di coloro che non cercano più un'occupazione ed escono, almeno ufficialmente, dalle file degli attivi. Il dato in parte è dovuto all'alta incidenza dell'inattività tra le donne, che rivela la difficoltà a trovare lavoro (specialmente nel Mezzogiorno), e a conciliarlo con le responsabilità familiari in un contesto di servizi scarsi e in via di ulteriore contrazione. In prospettiva, il rischio è perdere capitale umano a seguito di ulteriori contrazioni delle nascite, con nuove generazioni già molto ridotte

demograficamente e tra le quali, specialmente tra le ragazze, si concentrano o si concentreranno in futuro i Neet, i giovani che non sono né a scuola né a lavoro.

Un Paese a demografia debole

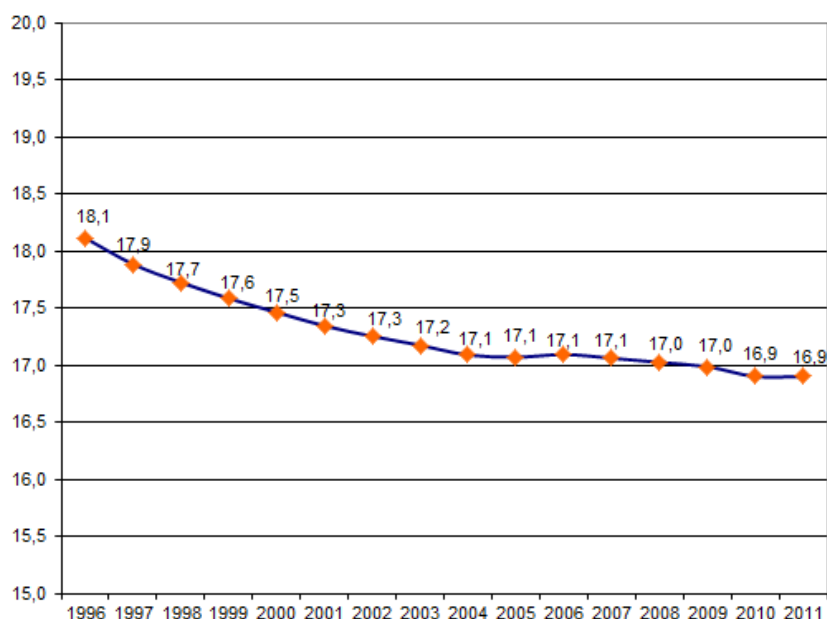
Dal 2006 la popolazione minorile residente in Italia è tornata a superare la soglia – non puramente numerica, ma per così dire anche psicologica – dei 10 milioni di abitanti, cosicché al 1° gennaio 2011 i bambini e gli adolescenti residenti in Italia risultano pari a 10.229.814 unità. Sono in larga parte i figli della lenta, ma continua, ripresa della natalità avviatasi a partire dal 1995, anno in cui si è registrato il minimo storico delle nascite nel nostro Paese (526.064). I più recenti dati sulla natalità, però, non inducono a facile ottimismo e ridimensionano le incoraggianti tendenze in atto dalla seconda metà degli anni Novanta. I dati del 2009 e del 2010 segnano infatti l'ingresso del Paese in una nuova fase di calo delle nascite con una perdita secca nel biennio di circa 15mila nati.

La bassa fecondità – ovvero una fecondità che oscilla, nel lungo periodo, attorno al livello cosiddetto di rimpiazzo (circa 2 figli per donna) – è una condizione sulla quale tendono a convergere tutte le regioni del mondo, se come sembra plausibile, la crescita della popolazione mondiale si annullerà verso la fine del secolo che stiamo vivendo, ma la peculiarità italiana – e di alcuni altri Paesi europei, come Germania e Spagna tra gli altri – sta nel livello particolarmente basso della fecondità. Nel nostro Paese, e in questa specifica fase storica, le coppie sembrano sostenere un “costo” nel mettere al mondo e crescere i figli più elevato che altrove, un costo che vede intrecciarsi numerose e complesse componenti non facilmente riducibili, che non affondano le proprie radici esclusivamente in un terreno puramente economico, ma che interessano anche motivazioni e fattori sociali, culturali e psicologici.

Contemporaneamente il costante aumento della speranza di vita – l'Italia è tra le nazioni più longeve al mondo – ha fatto sì che gli equilibri tra generazioni pendano verso le classi di età anziane, con un sostanziale rovesciamento della piramide delle età:

- il nostro Paese detiene il triste primato di essere stato il primo in cui il numero di persone di 65 e più anni ha sopravanzato il numero di bambini di 0-14 anni, uno storico sorpasso che non sembra segnare il passo, al punto che nel 2011 l'indice di vecchiaia ha raggiunto il valore di 144,5;
- l'incidenza di minorenni residenti sul totale della popolazione residente mostra negli anni una costante riduzione, passando a rappresentare dal 18,1% del complesso dei residenti nel 1996, il 16,9% nel 2011; per coglierne appieno il senso, si tratta di una riduzione in termini assoluti di oltre 70mila unità nel breve volgere di poco più di un quindicennio, il che corrisponde alla scomparsa di un'intera città di medie dimensioni abitata da soli bambini e adolescenti.

Figura 1. Percentuale di minorenni residenti sul totale della popolazione residente. Anni 1996-2011
(Fonte: Istat, demo.istat.it)



La riduzione dei contingenti di bambini e adolescenti, in questo stesso arco temporale, si riscontra senza soluzione di continuità da nord a sud, in ogni regione del Paese, sebbene con intensità diverse. Le linee di tendenza regionali al riguardo sono state dunque del tutto omogenee e convergenti, e le differenze che pur sussistono da regione a regione sono riconducibili ai diversi punti di partenza e ai diversi tassi di velocità della riduzione. I più recenti mutamenti dell'incidenza di popolazione minorile – che procedono territorialmente più a macchia di leopardo – collocano l'Italia tra i fanalini di coda d'Europa, in cui si riscontra mediamente un'incidenza superiore al 19%. E il futuro non sembra prospettare di meglio. Le più recenti previsioni demografiche¹ avanzano foschi scenari per i contingenti dei più giovani cittadini residenti nel nostro Paese: *“la popolazione è destinata ad invecchiare gradualmente [...] l'età media aumenta da 43,5 anni nel 2011 fino ad un massimo di 49,8 anni nel 2059; la popolazione fino a 14 anni di età, oggi pari al 14% del totale, evidenzia un trend lievemente decrescente fino al 2037, anno nel quale raggiunge un valore minimo pari al 12,4%; la trasformazione della struttura per età della popolazione comporta un marcato effetto sui rapporti intergenerazionali [...]”*.

Una rarefazione, una perdita di peso quella dei bambini e degli adolescenti che vivono nel nostro Paese che ha molte implicazioni e comporta molti rischi, che finiscono inevitabilmente per ripercuotersi su più versanti e ambiti di vita:

- sociale: sulla tenuta del sistema paese, sulla capacità di crescita dello stesso, sulla sussistenza e l'equità del patto intergenerazionale;
- relazionale: sulla crescita di bambini e adolescenti in un mondo sempre più adulto in cui ci si confronta sempre meno con fratelli, cugini, pari età, e in cui lo spazio per il confronto con i coetanei è sempre più contingentato negli orari e circoscritto in luoghi deputati – la scuola e i vari corsi e attività sportive extrascolastiche;
- politico: sulla agenda delle azioni e degli interventi che questo segmento di popolazione può legittimamente reclamare.

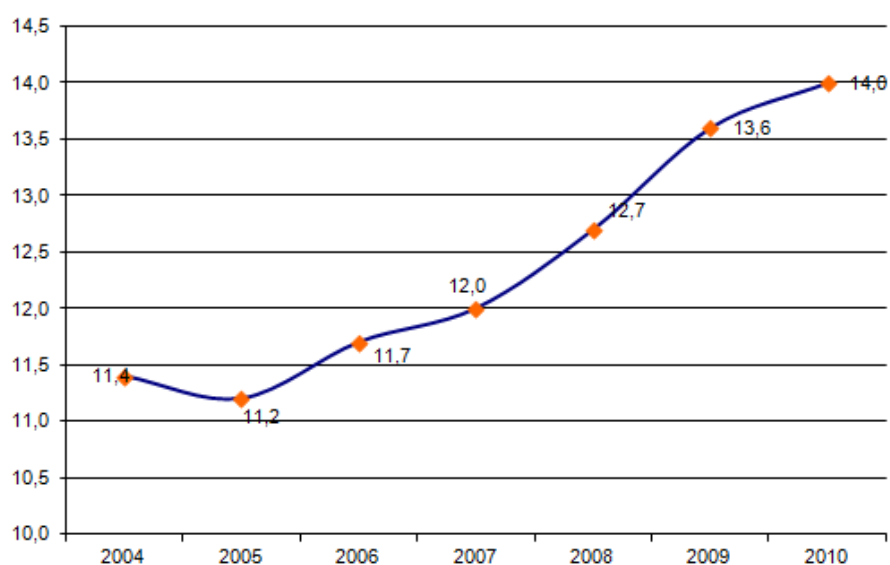
¹ Istat, statistiche report, *Il futuro demografico del Paese*, 28 dicembre 2011, www.istat.it

1. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto dell'esclusione

È certamente uno degli ambiti di lavoro più complessi e variegati del Piano d'azione, per il quale, sebbene non in maniera uniforme per ciascuna azione, sono disponibili dati e indicatori. Tra le molte azioni proposte, si individuano in questa sede tre aree di interesse che aggregano due o più delle azioni elencate nel Piano: i servizi educativi per la prima infanzia, l'allontanamento del minore dal nucleo familiare di origine, la povertà e la deprivazione materiale e culturale dei bambini.

I servizi educativi per la prima infanzia – nidi e servizi educativi per la prima infanzia – sono spesso al centro delle politiche e del dibattito sull'infanzia e l'adolescenza nella duplice veste di luoghi di socializzazione e crescita dei bambini, e di risorsa per l'incentivazione dell'accesso della donna al mercato del lavoro in quanto efficace strumento di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – ancora oggi gran parte del lavoro di cura dei figli e domestico è a carico esclusivo delle donne. Tra il 2004 e il 2009, i dati a disposizione evidenziano che i comuni italiani coperti da almeno un servizio educativo sono passati dal 38% al 56% del totale, coprendo contestualmente una crescente quota di potenziali utenti, al punto che l'incidenza della popolazione 0-2 anni dei comuni in cui insiste almeno un servizio educativo per la prima infanzia è cresciuta negli stessi anni dal 70% all'80%. Va rimarcato, però, che tale diffusione di servizi educativi, seppur positiva per la direzione di marcia intrapresa, non garantisce un generalizzato accesso al servizio. Come si evince dal grafico, sebbene in crescita, solo una quota minoritaria di bambini di 0-2 anni, pari al 14% del totale dei bambini di 0-2 anni, può effettivamente frequentare un servizio educativo – nido d'infanzia o servizio integrativo al nido.

Figura 2. Percentuale di bambini di 0-2 anni accolti nei servizi educativi per la prima infanzia. Anni 2004-2010 (Fonte: Istat, statistiche report, l'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2010/2011)

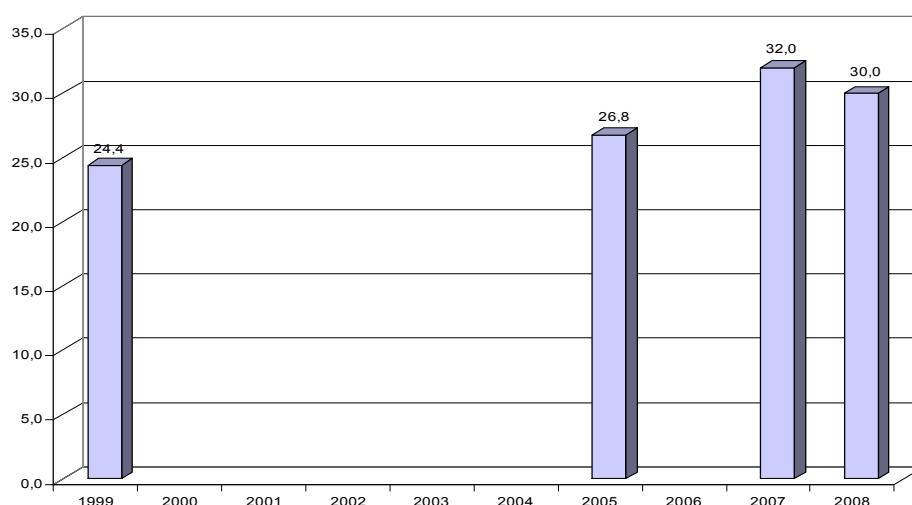


Pochi fenomeni come quello della diffusione e accesso ai servizi educativi per la prima infanzia presenta differenze territoriali così fortemente accentuate e che nel corso degli anni sembrano acuirsi piuttosto che smussarsi. Sono differenze che procedono con un gradiente che va da una più alta diffusione e accesso nel Nord e Centro verso una più limitata disponibilità di servizi nel Sud e nelle Isole. È necessario segnalare che i dati presentati offrono però una sottostima della

diffusione dei servizi educativi per la prima infanzia, poiché essi derivano dai bilanci dei Comuni e quindi testimoniano solo della rete dei servizi pubblici o dei servizi che orbitano nella sfera pubblica in quanto servizi privati convenzionati con il pubblico; sfuggono perciò alla rilevazione tutti quelli privati che non beneficiano di finanziamenti comunali. Considerando che nel corso dell'ultimo decennio i sistemi informativi regionali hanno fatto emergere con chiarezza che la rete dei servizi è cresciuta anzitutto in ragione dell'apporto dei servizi privati, la sottostima risulta piuttosto rilevante. In merito, nell'ambito delle attività di monitoraggio del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia – promosso dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – è emerso che l'incidenza di posti nei servizi educativi a titolarità pubblica e privata ogni 100 bambini di 0-2 anni risulta, alla data del 31/12/2010, pari a poco meno del 18%. Un dato dunque più confortante ma che lascia privi di una reale opportunità di accesso al servizio una quota maggioritaria di bambini di 0-2 anni, che testimonia ancora una volta le fortissime differenze territoriali esistenti. Inoltre, il settore privato sembra svilupparsi maggiormente laddove la presenza del pubblico è più consolidata: sembra quindi non un fattore che integra il gap dei servizi pubblici ove questi sono scarsi, ma un settore che potenzia la rete pubblica al punto che in Umbria (31%), Emilia-Romagna (30%) e Toscana (28%), dove il privato è molto sviluppato, può dirsi sostanzialmente raggiunto l'obiettivo di Lisbona che fissa al 33% la copertura di frequenza di un servizio educativo per la fascia di popolazione 0-3, mentre tale obiettivo resta poco più di una chimera in gran parte del Sud e nelle Isole (Campania 3%, Sicilia 5%, Calabria 6%). Se si inquadra il tema nel contesto più ampio del Piano e dell'attuale situazione socio-economica, il tema dei servizi educativi per la prima infanzia e della loro qualità assume un rilievo particolare. La ricerca conferma, infatti, che investire in servizi di qualità per l'infanzia porta un duplice beneficio: tassi di occupazione femminile più elevati con minore povertà e risultati scolastici migliori per i bambini.

Altro tema certamente centrale è quello dell'allontanamento dei bambini e degli adolescenti dal proprio nucleo familiare. La prevalenza del fenomeno, ovvero il cumulo degli affidamenti familiari e dei minorenni accolti nei servizi residenziali in relazione alla popolazione minorile residente mostra un trend di crescita nel medio periodo.

Figura 3. Bambini e ragazzi in affido familiare residenziale e in comunità residenziale al 31 dicembre degli anni 1999, 2005, 2007, 2008 per 10.000 minorenni residenti
(Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, monitoraggi in collaborazione con Regioni e Province autonome, anni vari)



Il trend di crescita degli allontanamenti, riscontrabile tra le prime due misurazioni e le successive due, è dovuto in misura preponderante alla crescita dell'affidamento familiare in una situazione di stabilità del dato riferito ai minorenni accolti nei servizi residenziali; al riguardo si segnala che i più recenti dati di monitoraggio di Regioni e Province autonome, anche nell'attesa degli esiti dell'indagine nazionale campionaria al 31/12/2010 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, evidenziano segnali di stabilizzazione e stallo dell'affidamento familiare, a testimoniare che l'impulso iniziale della legge 149/2001 si è affievolito con il passare degli anni, fin quasi a spegnersi. Alla data del 31/12/2008 risultano poco più di 30.000 i bambini e gli adolescenti che vivono fuori dalla propria famiglia di origine – ovvero 3 bambini ogni 1.000 minorenni residenti –, equamente distribuiti tra affidamento familiare (50%) e accoglienza nei servizi residenziali (50%). Rispetto agli accolti, nell'affidamento familiare si riscontra una prevalenza di adolescenti appartenenti alla classe di età di 11-14 anni (28% del totale), equamente distribuiti tra bambine (49%) e bambini (51%), con una quota crescente di stranieri (17%), un perfetto equilibrio numerico tra affidamento intrafamiliare (50%) ed etero-familiare (50%), una fortissima prevalenza dell'affidamento giudiziale (77%) sul consensuale (23%) – considerando che tutti gli affidamenti di durata superiore ai due anni risultano giudiziali –, e una quota preponderante di durate dell'affidamento superiori ai due anni (56%) sebbene la percentuale degli affidi oltre i due anni sia in diminuzione negli anni. Diversamente, nell'accoglienza nei servizi residenziali, prevalgono nettamente gli adolescenti prossimi alla maggior età della fascia 15-17 anni (39,7% del totale) e aumenta l'incidenza della componente maschile (56%), fenomeni dovuti in massima misura alla fortissima crescita dell'incidenza di accoglienza dei minori stranieri attestatasi sul 33% dell'accoglienza complessiva.

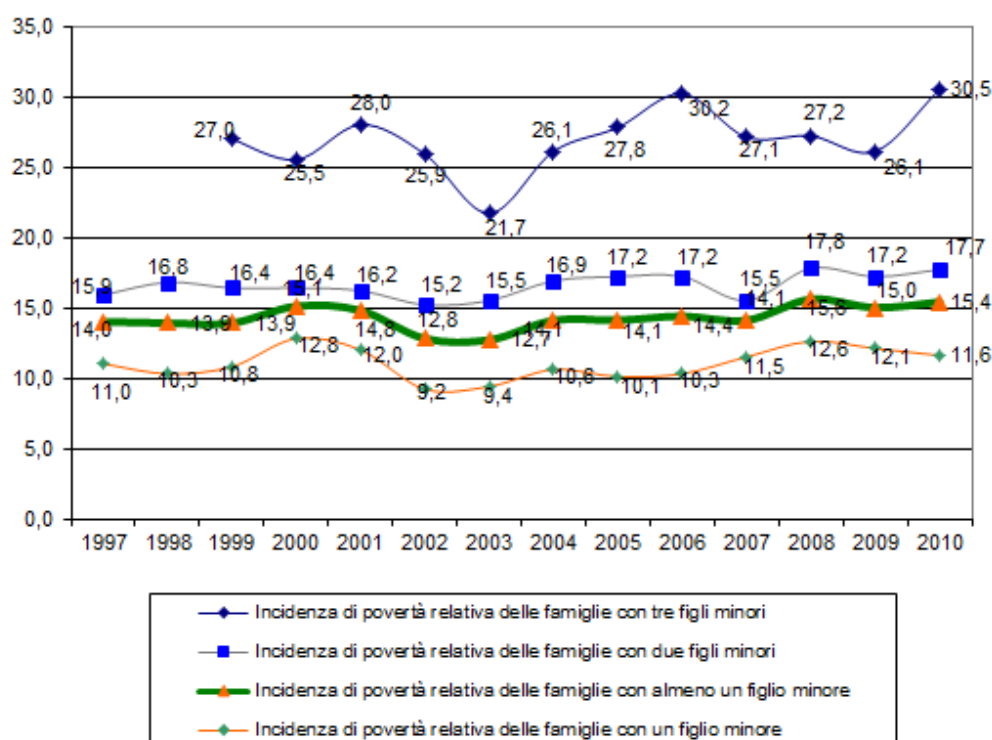
Nel 2010 i bambini e gli adolescenti in povertà relativa sono 1.876.000, il 18,2% del totale dei minorenni – quasi il 70%, 1.266.000, risiede nel Sud –, mentre quelli in povertà assoluta ammontano a 653.000, il 6,3% del totale dei minorenni di cui 359.000 risiedono al Sud (55%). In un quadro di sostanziale stabilità complessiva del fenomeno, entrambe le misure di povertà dei minorenni appaiono in sensibile crescita negli ultimi quattro anni (nel 2007 la povertà relativa riguardava il 16,2% dei minorenni e la povertà assoluta il 4,7%).

Ai nostri fini ciò che risulta più significativo è che a parità di componenti della famiglia la presenza di figli minorenni fa aumentare fortemente le incidenze di povertà, cosicché la massima incidenza di povertà relativa riscontrabile nel nostro Paese si registra tra le coppie con 3 o più figli minorenni (30,5%) – un dato peraltro in fortissimo aumento nell'ultimo anno; nel 2009 era pari a 26,1%.

Tra le famiglie con figli minorenni il rischio di povertà aumenta decisamente con l'arrivo del secondo figlio. Se le famiglie con figlio unico hanno un'incidenza di povertà dell'11,6%, dunque in linea alla media delle famiglie italiane complessivamente considerate, le famiglie con due figli hanno un'incidenza di povertà ben più alta e pari al 17,7%.

Oramai da lungo tempo, come si evince dai livelli delle serie storiche degli indicatori, il passaggio da un figlio a quello successivo rappresenta un ineludibile fattore di rischio per la povertà delle coppie, fattore sul quale è necessario intervenire concretamente avendo mostrato una chiara tendenza ad acuirsi nel tempo. Inoltre, ci sono evidenze sempre maggiori sul fatto che un'infanzia vissuta in povertà ha conseguenze negative molto gravi; ad esempio, gli studi dimostrano che i bambini che vivono in condizioni di povertà frequentano la scuola in media per due anni in meno rispetto ai bambini non poveri e che tende a perpetuarsi una catena intergenerazionale del disagio al venire meno di un sistema di welfare e di opportunità di miglioramento nel contesto extrafamiliare.

Figura 4. Incidenza di povertà relativa delle famiglie secondo il numero di figli. Anni 1997-2010
(Fonte: Istat, La povertà in Italia, anni vari)



Nell'ambito delle indagini Eu-Silc – tra gli indicatori di Europa 2020² – emerge poi che tra le famiglie con almeno un minorenne l'incidenza della deprivazione materiale è pari al 17,7% a fronte del 15,7% del complesso delle famiglie residenti. Ancor più pertinente è la misura della deprivazione materiale tra i bambini e adolescenti proposta da Unicef³ sulla base dei dati Eu-Silc che colloca l'Italia al ventesimo posto in una graduatoria composta da 29 Paesi area Ocse, con una incidenza di bambini deprivati pari al 13,3% del totale.

2. Rafforzare la tutela dei diritti

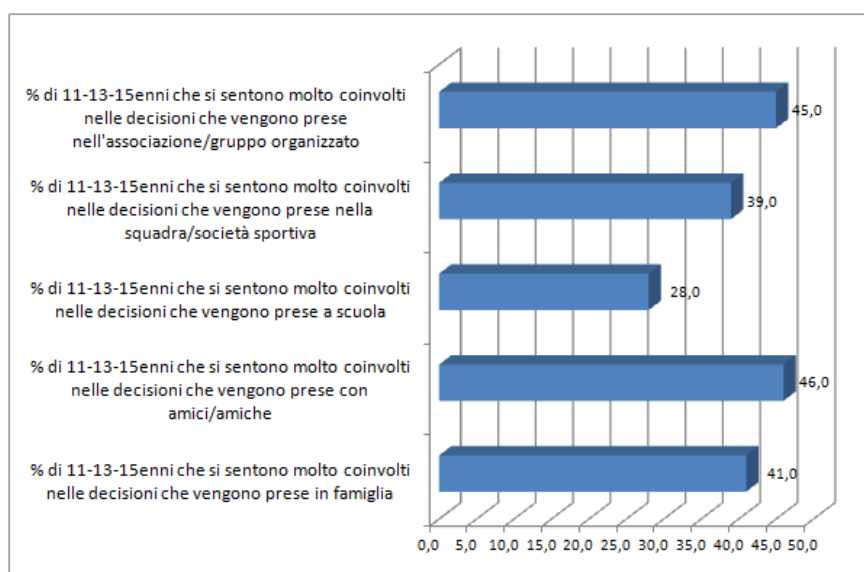
Numerose e variegate sono le azioni previste nel Piano volte al consolidamento e alla promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, ma non sempre e non tutte possono

² L'indicatore proposto "severe material deprivation" rappresenta la quota di famiglie con almeno quattro delle seguenti nove deprivazioni: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti; non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa; non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; non potersi permettere il riscaldamento adeguato dell'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice; non potersi permettere una televisione a colori; non potersi permettere un telefono; non potersi permettere un'automobile.

³ Unicef - Centro di Ricerca Innocenti, Report Card 10. *Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti*, maggio 2012. L'indicatore proposto rappresenta l'incidenza di bambini deprivati di almeno due dei seguenti beni, servizi o attività: tre pasti al giorno; almeno un pasto al giorno contenente carne, pollo o pesce (o loro equivalenti vegetariani); frutta o verdure fresche ogni giorno; libri adatti all'età e al livello di conoscenza del bambino (esclusi i testi scolastici); attrezzature per giocare all'aria aperta; attività ricreative regolari; giochi in casa; denaro per partecipare a gite ed eventi scolastici; un posto tranquillo con spazio e luce a sufficienza per fare i compiti; una connessione a internet; alcuni indumenti nuovi; due paia di scarpe della misura giusta; l'opportunità di invitare di tanto in tanto a casa amici per giocare e mangiare insieme; l'opportunità di celebrare occasioni speciali come compleanni, onomastici, eventi religiosi, ecc.

beneficiare di una adeguata copertura informativa. In questa sede, dal punto di vista della narrazione quantitativa, ci si concentra principalmente sulla percezione e sulle opinioni che gli stessi bambini e adolescenti hanno dei propri diritti e della possibilità di esercitarli, avvalendoci dell'indagine sulla partecipazione dei bambini e degli adolescenti realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con il coinvolgimento di oltre 22mila bambini e adolescenti sul territorio nazionale⁴. Si guarderà anche alla loro attitudine ad appropriarsi di alcuni ambiti di partecipazione attiva quali il volontariato, la partecipazione a cortei, l'ascolto di dibattiti politici, attraverso le risultanze delle indagini multiscopo dell'Istat dedicate alla vita quotidiana di bambini e ragazzi.

Figura 5. Incidenza di 11-13-15enni che si sentono coinvolti nelle decisioni in diversi ambiti di vita. Anno 2008 (Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*)

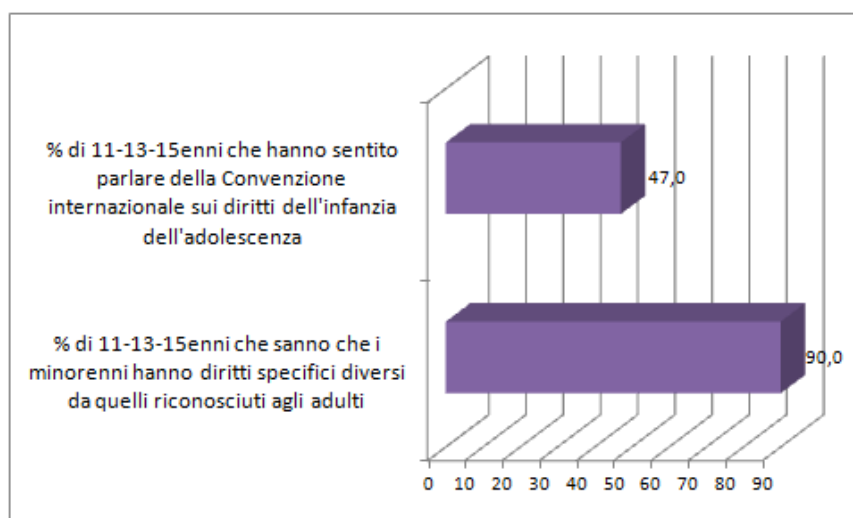


Un primo elemento di riflessione emerge dal verificare che oltre la metà dei bambini e adolescenti di 11-13-15 anni dichiarano di non sentirsi “molto coinvolti” nelle decisioni che vengono prese negli ambiti della loro vita quotidiana. Maggiori spazi di partecipazione alle decisioni si riscontrano nell’ambito amicale (46%) e in quello associativo (45%); più contenuti, sebbene ancora molto rilevanti, gli apporti decisionali nel contesto familiare (41%) e sportivo (39%), mentre del tutto marginale in quello scolastico (28%).

La percezione di non essere, a pieno, attori protagonisti dei propri spazi decisionali è supportata da una consapevolezza diffusa di quanto i minorenni siano destinatari di diritti specifici diversi da quelli riconosciuti agli adulti (90%); tale consapevolezza rappresenta un dato esperienziale in quanto meno di un bambino di 11-13-15 anni su due ha sentito parlare della CRC.

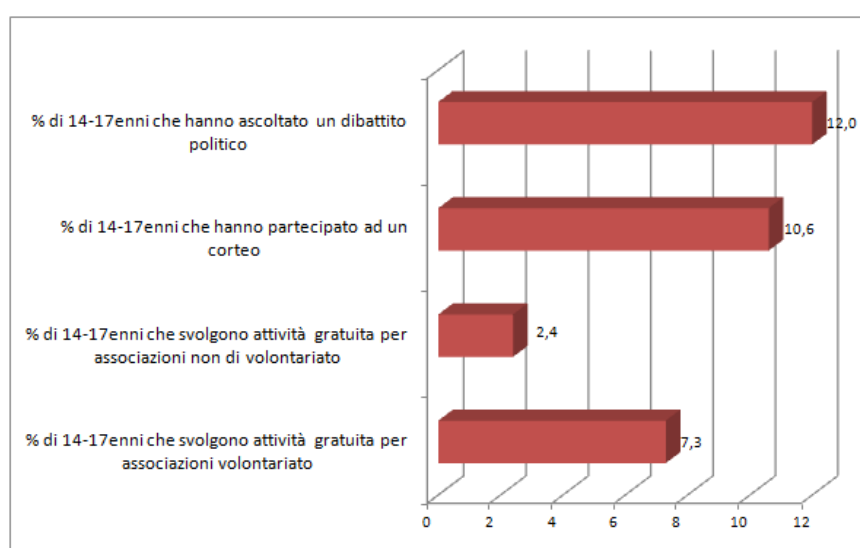
⁴ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Costruire senso, negoziare spazi: ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, a cura di V. Belotti, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 50).

Figura 6. Incidenza di 11-13-15enni informati dell'esistenza di diritti specifici rispetto agli adulti. Anno 2008 (Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*)



Sul fronte dell'impegno personale in attività solidaristiche gratuite, restano sostanzialmente stabili sia l'incidenza di quanti prestano il proprio tempo e il proprio impegno per associazioni di volontariato (erano il 6,3% nel 1999, sono il 7,3% nel 2010) e per associazioni che non rientrano nell'ambito del volontariato (erano il 3,3% nel 1999, sono il 2,4% nel 2010), che complessivamente considerate coinvolgono nel nostro Paese un numero comunque limitato di ragazzi (poco più di uno su dieci). Sul fronte partecipativo e di attenzione alla politica e ai temi del bene comune, si riduce negli anni la quota di ragazzi che prende parte a un corteo (erano il 12,7% nel 1999, sono il 10,6% nel 2010) mentre cresce (passando dal 7,6% al 12%) l'incidenza di ragazzi di 14-17 anni che hanno ascoltato un dibattito politico, segno di una maggior attitudine all'informarsi piuttosto che al partecipare in prima persona.

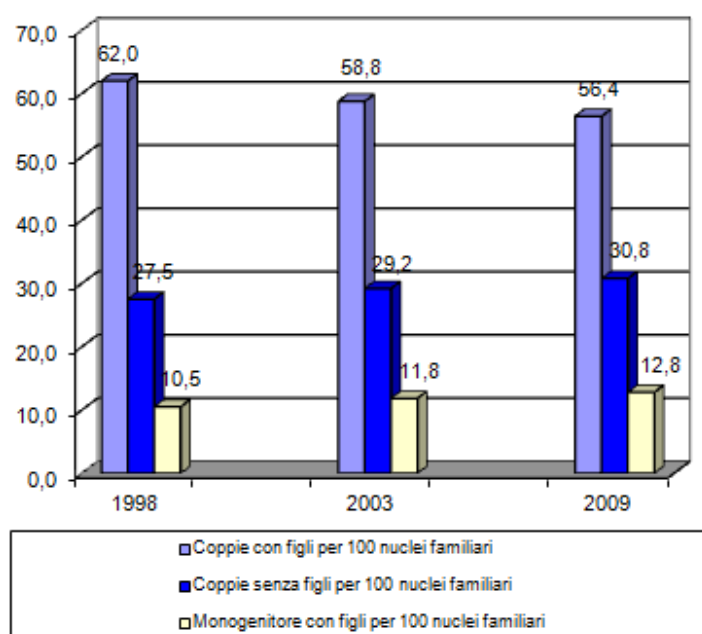
Figura 7. Incidenza di 14-17 che hanno ascoltato un dibattito politico, preso parte a un corteo, svolto attività di volontariato. Anno 2010 (Fonte: Istat, Indagine multiscopo annuale sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana)



3. Patto intergenerazionale e interculturalità

I bambini e gli adolescenti italiani vivono in famiglie che hanno conosciuto grandi trasformazioni negli ultimi decenni. Numericamente parlando, se la popolazione italiana è pressoché ferma, la famiglia italiana non ha fatto altro che correre. Negli ultimi quarant'anni la popolazione è cresciuta del 10,4% mentre le famiglie del 47,7%, a una velocità dunque cinque volte superiore a quella della popolazione. Nel lievitare della famiglia italiana è insita una profonda trasformazione del profilo e della composizione familiare caratterizzata da processi di polverizzazione: all'aumento del numero di famiglie corrisponde infatti una drastica diminuzione del numero medio di componenti della famiglia attualmente attestato sul valore di 2,5, erano 3 agli inizi degli anni Novanta. Incide anche la diversificazione delle tipologie familiari che assumono un diverso peso rispetto a quanto registrato alcuni decenni fa. Macroscopica, ad esempio, è la crescita delle famiglie costituite da una persona sola che passano a rappresentare nel 2009 il 28% delle famiglie italiane. Tra il 1998 e il 2009, se restringiamo poi il campo dalle famiglie ai dati Istat sui nuclei familiari⁵ emerge che ogni 100 nuclei familiari diminuiscono fortemente le coppie con figli (-8%), che pur rimangono prevalenti e in cui domina il modello del figlio unico, mentre crescono senza soluzione di continuità le coppie senza figli (+11%) e ancor più le famiglie monogenitoriali (+22%).

Figura 8. Coppie con figli, coppie senza figli, nuclei monogenitoriali (per 100 nuclei familiari). Anni 1998-2009 (Fonte: Istat, Indagine multiscopo annuale sulle famiglie – Famiglia e soggetti sociali)

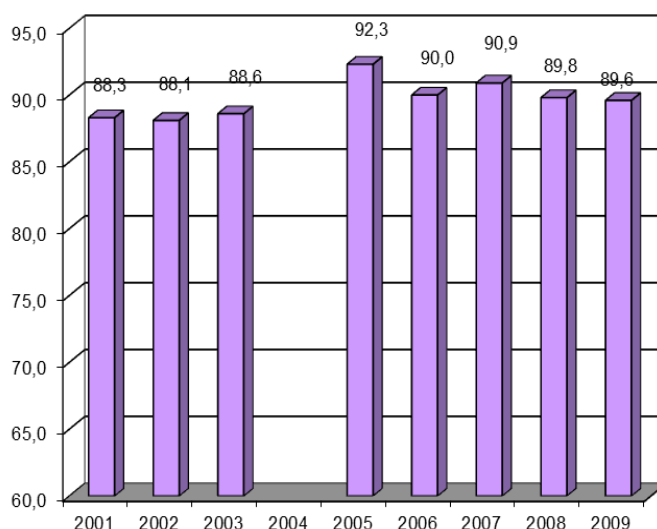


Contestualmente crescono, sebbene su valori di incidenza più ridotti, anche alcune nuove forme familiari quali le famiglie ricostituite – che passano a rappresentare dal 4,8% dei nuclei familiari del 2003 al 6,1% del 2009 – e le coppie non coniugate – che passano dal 3,9 del 2003 al 5,5% del 2009 mentre diminuisce l'incidenza delle famiglie estese, ovvero quelle famiglie composte da due o più nuclei o da un nucleo familiare con altre persone aggregate – che passano dal 5,3% del 2003 al 4,6% del 2009. I mutamenti morfologici della famiglia italiana – in primis

⁵ L'Istat considera nucleo familiare una coppia, con o senza figli, o un solo genitore ma con figli, diversamente dalla famiglia che può essere composta anche di una sola persona (genitore senza figli, vedovo/a o single propriamente detto).

l’impoverimento della forma famiglia – non implicano di per sé un peggioramento delle relazioni e dei legami familiari, ma certamente un loro riposizionamento alla ricerca di nuovi equilibri. Interpellati in merito ai rapporti con i propri familiari, infatti, i 14-17enni si professano in larghissima parte molto o abbastanza soddisfatti.

Figura 9. Percentuale di 14-17enni che considerano molto o abbastanza soddisfatti i rapporti con i familiari. Anni 2001-2009
(Fonte: Istat, Indagine multiscopo annuale sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana)



Mediamente 9 bambini su 10 in Italia esprimono soddisfazione per le relazioni e i legami che intrattengono con i propri familiari, relazioni e legami che si esprimono in maniera tangibile anche, ad esempio, nella moderata crescente incidenza di bambini di 6-17 anni che badano ai fratelli più piccoli (erano il 20% nel 1998, sono il 22% nel 2008) e nella decrescente incidenza di quanti non svolgono alcuna attività in famiglia (il 13% nel 1998, l’11% nel 2008).

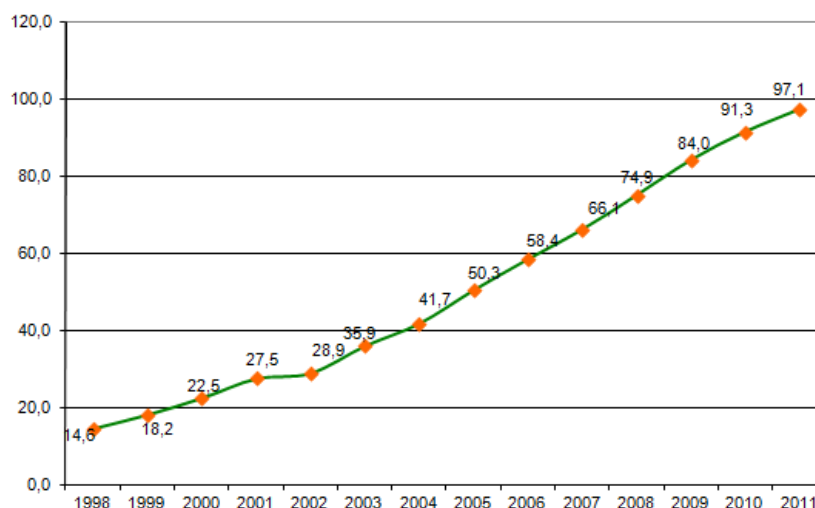
Più complesso il profilo emergente dei livelli di comunicazione figli/genitori. In particolare l’indicatore a disposizione riguarda la regolarità con cui gli 11enni e i 15enni, distinti per genere, parlano con i propri genitori. Le ultime misurazioni a disposizione⁶ – che non mostrano sostanziali divergenze nel tempo – confermano alcuni tratti distintivi di queste relazioni: il dialogo con i propri genitori si fa meno intenso passando dalla preadolescenza all’adolescenza; le bambine mostrano, a prescindere dall’età una significativa maggiore regolarità di dialogo con le madri rispetto ai padri; mentre per i bambini non si riscontra differenza nella misura con cui parlano ad entrambi i propri genitori.

Nelle dinamiche di mutamento dello scenario della società italiana va senz’altro evidenziata la crescita della presenza straniera, caratterizzata da un saldo migratorio largamente positivo che ha assicurato alla popolazione residente in Italia di crescere in anni in cui il saldo naturale della popolazione – differenza tra nati vivi e morti – è risultato negativo. Gli stranieri residenti hanno superato il tetto dei quattro milioni e sono passati a rappresentare al 1° gennaio 2011, il 7,5% della popolazione residente nel nostro paese. All’interno dell’incremento della popolazione straniera

⁶ HBSC, Health Behaviour in School-aged Children, 2001/2002 e 2005/2006.

residente la componente in più rapida crescita è senza dubbio quella minorile⁷: in termini relativi essa passa a rappresentare dal 14,6% della popolazione straniera residente del 1998 al 22% del 2009, quale effetto, da un lato, dei ricongiungimenti familiari – che vedono l’arrivo dei bambini dai Paesi di origine dopo un periodo di permanenza di uno o entrambi i genitori nel nostro Paese – e, dall’altro, soprattutto dei nuovi nati in Italia, che rappresentano il motore principale di questa crescita. Il crescente peso delle nascite straniere è destinato inoltre a riverberarsi in modo sempre più marcato sul complesso delle nascite italiane a motivo della maggior propensione a far figli degli stranieri rispetto agli italiani: nel 2008, l’11,4% delle nascite complessive è addebitabile agli stranieri. Tutto ciò implica una conseguente maggiore incidenza di bambini e ragazzi di 0-17 anni stranieri in relazione alla popolazione minorile residente in Italia che passa infatti dai 14 bambini e ragazzi stranieri ogni 1.000 0-17enni residenti del 1998 ai 97 su 1.000 del 2011, con valori mediamente più alti nel centro-nord del Paese, dove la presenza straniera tout court risulta più stabile e consolidata nel tempo.

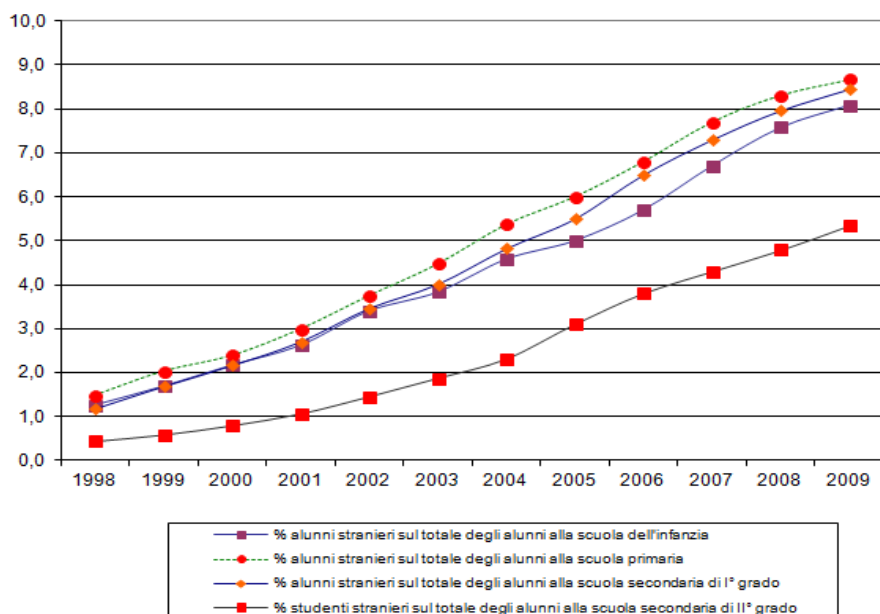
Figura 10. Minorenni stranieri residenti per 1.000 minorenni residenti. Anni 1998-2011
(Fonte: Istat, demo.istat.it)



Il riscontro più tangibile di queste dinamiche – aumento della presenza straniera minorile e dei nati stranieri in Italia – sta nella progressiva crescita delle incidenze di bambini stranieri negli ordini scolastici inferiori, che testimoniano dunque dell’avanzamento delle seconde generazioni, caratterizzate prioritariamente dai bambini stranieri nati nel nostro Paese, e frutto dei più intensi comportamenti riproduttivi della popolazione straniera.

⁷ In merito alla quantificazione di questo segmento della popolazione è però necessario fare alcune precisazioni: a) i permessi di soggiorno per essere riferiti ai soli ultraquattordicenni sottostimano la presenza minorile straniera. Per gli infraquattordicenni, infatti, l’iscrizione avviene sul permesso rilasciato a uno o entrambi i genitori; b) le iscrizioni in anagrafe riguardano i soli bambini residenti, includendo quelli non più presenti e non ancora cancellati, ed escludendo quelli regolari in attesa di iscrizione. A tutto ciò va aggiunta la quota di presenza irregolare che sfugge a qualunque attività di rilevazione statistica.

Figura 11. Bambini di origine straniera iscritti a: scuole dell'infanzia, scuole primarie, scuole secondarie di I grado, scuole secondarie di II grado rispettivamente ogni 100 iscritti ai corrispondenti ordini scolastici. Anni 1998-2009
 (Fonte: MIUR, <http://archivio.pubblica.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/index.shtml>)



2. Gli esiti generali del monitoraggio

L'impegno assolto dall'Osservatorio con il supporto del Centro nazionale ha permesso di realizzare un monitoraggio con modalità mai sperimentate in precedenza in quanto a partecipazione e ad ampiezza delle fonti informative coinvolte. La vastità ed eterogeneità delle informazioni e dei materiali raccolti è segno di un patrimonio importante di lavoro a livello istituzionale e operativo che è difficile rappresentare e portare a sintesi in modo esaustivo. Le iniziative di livello regionale e locale coprono un'amplessissima gamma di temi cruciali rispetto alla vita dei bambini e degli adolescenti e veramente tanti sono i soggetti coinvolti in qualità di promotori e attuatori. In questa composita realtà il settore pubblico mantiene, ed è importante che la mantenga anche nel futuro, la titolarità dell'organizzazione dei servizi, esercitando funzioni di regolamentazione e di controllo che sono garanzia di imparzialità e in taluni casi, si pensi ai servizi educativi per la prima infanzia, di qualità.

I risultati del processo di monitoraggio sono stati sintetizzati in primo luogo in una serie di documenti preliminari di lavoro: un rapporto intermedio predisposto dai coordinatori e vicecoordinatori dei tre Gruppi, che ha dato atto degli esiti delle prime riunioni dei Gruppi, della metodologia di lavoro adottata, delle audizioni e dell'esame dei materiali recuperati dal Centro nazionale; un documento contenente il repertorio dei principali contenuti dei questionari e dei materiali inviati da Regioni e Province autonome in risposta alla ricognizione avviata dal Centro nazionale; un documento di sintesi delle caratteristiche principali dei progetti realizzati dalle 15 città riservatarie ex lege 285/1997 in 15 ambiti di attività rilevanti rispetto ai contenuti del Piano di azione (dispersione scolastica e rischio di esclusione sociale, sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita, promozione del diritto al gioco, interventi a sostegno dell'affidamento di minori, servizi educativi per la prima infanzia, attivazione di misure per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, promozione del diritto alla partecipazione di bambini e adolescenti, interventi e progetti per gli adolescenti, progetti per bambini e ragazzi disabili, bambini e ragazzi ospedalizzati, progetti per bambini vittime di maltrattamento e abusi, progetti per bambini con genitore detenuto, progetti di sistema, interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie, progetti per la prevenzione dell'allontanamento dalla famiglia). Le principali riflessioni e informazioni sulle singole azioni sono state invece riassunte in schede di monitoraggio per ciascuna delle 39 azioni indicate dal Piano, documenti specifici curati dai membri dei gruppi di lavoro con il supporto di operatrici e operatori del Centro nazionale. Infine, una sintesi degli esiti complessivi è contenuta nel presente Rapporto conclusivo, anche in questo caso redatto dai membri dell'Osservatorio in collaborazione con i rappresentanti del Dipartimento per le Politiche della famiglia, del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e con le operatrici e gli operatori del Centro nazionale; il testo raccoglie i contributi finali di tutti e tre i gruppi di lavoro, organizzati secondo le quattro direttrici di azione. Il Rapporto non ha una struttura omogenea poiché sono differenti i contenuti delle azioni, in particolare quelle riferite alla seconda direttrice del Piano dedicata alla tutela dei diritti, un'area contenente indicazioni in gran parte di tipo giuridico, che ha quindi richiesto un'impostazione di analisi e poi di sintesi differente rispetto allo schema seguito per commentare le altre tre direttrici. Le informazioni riferite a queste sono state, infatti, organizzate secondo il seguente schema:

1. sintesi degli elementi più significativi tratti dal monitoraggio dei contenuti dell'azione: analisi di contesto in relazione ai contenuti delle azioni del Piano, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti;
1. criticità;

2. prospettive di sviluppo;
3. sintetica descrizione delle caratteristiche principali delle esperienze significative segnalate.

Il testo termina con la rassegna delle iniziative assunte in campo internazionale dalla cooperazione italiana, uno dei temi del Piano di azione, e con una breve nota informativa sulla ricognizione che ha interessato i tutori e garanti regionali per l'infanzia attualmente in carica. Si precisa che alcune di tali informazioni sono state recepite anche nelle schede-azione.

Di seguito si introduce una riflessione su alcune aree di attenzione in vista di un miglioramento delle procedure di monitoraggio nonché alcuni temi critici trasversali a tutto il Piano.

1. Aree di attenzione per migliorare il processo di monitoraggio

A livello centrale le competenze sull'infanzia e l'adolescenza sono divise tra diversi Ministeri, pertanto la ricostruzione di un quadro unitario delle politiche e degli interventi ha presentato alcune difficoltà. Anche il livello di approfondimento, talvolta dissimile da un'amministrazione all'altra ha reso possibile recuperare tutti gli elementi di conoscenza necessari a sostanziare le risposte al questionario. Le informazioni finali raccolte non hanno quindi pretesa di esaustività. Inoltre, l'ampio numero di Ministeri con competenze sull'infanzia e sull'adolescenza ha reso indispensabile una costante ed efficace azione di coordinamento tra i vari dicasteri, che ha indotto all'istituzione di molteplici organismi di raccordo, come si ricava dall'esame dei materiali raccolti. È questo un elemento di complessità che ha ampliato le possibili fonti cui fare riferimento per tratteggiare una rappresentazione d'insieme delle iniziative intraprese. La presenza di molteplici organismi tematici è un aspetto che trova apprezzamento ma è anche oggetto di rilievo critico in sede di Comitato CRC, che ha segnalato il rischio di una frammentazione laddove non esistano adeguate forme di comunicazione e collaborazione. Tra le informazioni che non è stato possibile utilizzare ci sono i dati finanziari sia delle Amministrazioni centrali che delle Regioni e Province autonome, di cui non si è tenuto conto nella maggior parte dei casi poiché sono molto diffusi tra loro e quindi mancano, nel loro complesso di forza informativa.

Le attività svolte all'interno dei gruppi hanno rivelato alcuni aspetti di criticità che sono stati ricondotti ai seguenti elementi, di cui si suggerisce di tenere conto in vista del monitoraggio del prossimo Piano di azione.

LA RAPPRESENTANZA DEI SERVIZI TERRITORIALI. La composizione dei gruppi di lavoro non ha registrato una significativa presenza di rappresentanti delle autonomie locali: pur comprendendo le oggettive difficoltà a conciliare un impegno continuativo e sistematico come quello richiesto dai lavori del gruppo con i rispettivi impegni istituzionali, nonché le ulteriori difficoltà e vincoli legati alle trasferte, non ci si può esimere dal ritenere che la trattazione dei vari temi sarebbe stata più completa se sviluppata insieme ai responsabili dell'organizzazione ed implementazione delle politiche a livello locale.

È in ogni caso doveroso precisare che l'esperienza concreta è stata alla base della trattazione svolta da tutti i relatori, mentre il punto di vista, le difficoltà e le criticità vissute dagli operatori sono state adeguatamente e approfonditamente analizzate dai rappresentanti delle Regioni e dagli

esponenti degli ordini professionali. Ulteriori significativi contributi sono venute dai rappresentanti delle Organizzazioni sindacali.

LE POSSIBILI SOVRAPPOSIZIONI. In considerazione della molteplicità ed eterogeneità dei temi riassunti nelle varie azioni, si sono fin da subito riscontrate possibili sovrapposizioni tra i vari gruppi di lavoro; questo aspetto è stato affrontato, per quanto possibile, attraverso uno scambio dei contributi e un incontro congiunto sui temi comuni.

I TEMPI. La complessità del compito ha fatto registrare un'oggettiva difficoltà a completare il lavoro nei tempi disponibili, soprattutto in relazione ad alcune azioni che integrano attività, riferimenti, competenze ed informazioni afferenti a più Ministeri, a più livelli di governo ed a più aree di problematicità.

STRUMENTI. La scheda di monitoraggio a suo tempo approvata in sede di Osservatorio nazionale, si è rivelata uno strumento non sempre adatto a organizzare le informazioni, pur svolgendo un'utile funzione di check-list. Inoltre, le differenze nei contenuti delle azioni del Piano hanno reso difficile l'adozione di una metodologia di monitoraggio omogenea tra i tre gruppi, nonché l'individuazione di definizioni comuni nell'utilizzo della terminologia di lavoro sia all'interno di ciascun gruppo sia tra i gruppi. L'eterogeneità delle azioni ha reso difficile l'adozione di un riferimento temporale certo, condiviso tra tutti i gruppi di lavoro, al fine di individuare interventi da segnalare nel monitoraggio di ciascuna scheda che fossero stati realizzati in un unico periodo di tempo individuato come valido.

Nella prospettiva di un nuovo impegno per il monitoraggio del futuro Piano di azione, sono state formulate alcune proposte tese a migliorare gli esiti del compito:

- lavorare con maggiore coordinamento tra il Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale e i gruppi di lavoro;
- prevedere strumenti di comunicazione che veicolino con maggiore fluidità le informazioni;
- programmare preliminarmente incontri comuni tra i gruppi di lavoro così da poter collaborare nella redazione di schede che in base all'argomento di cui trattano possono trovare sovrapposizione tra i gruppi stessi, e favorire un confronto periodico nel corso dei lavori sulle risultanze e sulla metodologia affinché questa possa essere condivisa e rimodulata se necessario;
- migliorare la declinazione delle azioni nel Piano stesso, in particolare l'espressione degli obiettivi e dei temi a cui ci si riferisce, in modo da semplificare la successiva azione di monitoraggio.

Infine, è stato proposto che il prossimo Piano tenga conto di azioni che sviluppino non solo il piano progettuale, ma anche quello "relazionale", puntando cioè l'attenzione allo sviluppo di relazioni positive sia tra utenti/servizi, sia tra soggetti che realizzano le azioni a favore dell'infanzia.

In una rapida disamina delle principali criticità riguardanti i contenuti del Piano di azione, si ravvisa l'opportunità di evidenziarne alcune a carattere trasversale comuni a più azioni e/o alle quattro direttrici di azione nel loro complesso. Si tratta, tuttavia, soltanto di brevi cenni, che non esauriscono quanto emerso nel corso del monitoraggio e specificato nella successiva sintesi, cui si rinvia per un approfondimento.

2. Temi trasversali di attenzione sui contenuti del Piano

Il dibattito maturato all'interno dei tre gruppi ha consentito di mettere a fuoco alcune aree di difficoltà e preoccupazione di natura trasversale, che per certi aspetti richiamano alcuni dei contenuti delle raccomandazioni formulate dal Comitato CRC all'Italia a seguito dell'esame dell'ultimo Rapporto inviato: riduzione delle risorse per le politiche sociali e per l'infanzia; complessità degli organismi istituzionali competenti; adeguatezza della formazione degli operatori in relazione ai diritti dei bambini e all'emergere di nuovi fenomeni sociali; processo di regionalizzazione delle politiche che può produrre nuovi squilibri e aggravare gli esistenti; professionalità e formazione degli operatori..

LE RISORSE PER IL WELFARE

Un elemento di forte criticità evidenziato in modo trasversale nella trattazione di diverse Azioni ha fatto riferimento alla progressiva riduzione delle risorse statali e regionali disponibili per il sistema del welfare: ciò mette in discussione l'intera sostenibilità delle risposte costruite nel corso degli anni; si riverbera sui diversi settori, rendendo difficoltoso assicurare alcune funzioni fondamentali dei servizi socio-sanitari (per esempio la prevenzione o la vigilanza rispetto a specifici fattori di rischio); fa venire meno l'apporto delle équipes integrate multiprofessionali nei servizi (cfr. ad esempio, ma non solo, il caso dei consultori familiari); determina difficoltà nella presa in carico dei minori con disturbi cd. "borderline"; rende necessario, in alcune situazioni, il ricorso a servizi privati, non soltanto per la cura, ma anche nella fase diagnostica. Inoltre, con riferimento agli aspetti organizzativi e gestionali, a fronte di eccessivi carichi di lavoro per molti operatori, si rilevano diffusi rischi di precarietà lavorativa; questi fattori di criticità si accompagnano all'assenza di risorse specializzate e ad una progressiva riduzione del fondo nazionale sociale: in questo quadro rischiano di aggravarsi le fratture tra i contesti sociali, sanitari, socio-educativi, ecc. e aumenta la dispersione del *know-how*.

Per il prossimo Piano, sarebbe pertanto importante accompagnare l'individuazione e la stesura delle Azioni con l'avvio di un'analisi sistematica a ragionata delle **risorse attivabili**.

DISPONIBILITÀ DI DATI

Rispetto ad alcune Azioni, si è riscontrata una notevole disponibilità di dati, completi ed aggiornati (cfr., ad esempio, monitoraggio nazionale Piano Straordinario Nidi, statistiche pubblicate dalla Commissione per le adozioni internazionali), mentre in altre aree il primo problema affrontato è stato proprio l'irreperibilità di dati ufficiali ed aggiornati e la non confrontabilità di quelli disponibili.

Dal contributo di molti relatori è emersa chiara e stringente l'esigenza di disporre di dati aggiornati al momento non disponibili a livello ufficiale per molte problematiche di rilievo. Si citano, a titolo esemplificativo:

- dati sui bambini allontanati dalla famiglia di origine riferiti a : tempi dei collocamenti esterni dei bambini; età all'ingresso ed età all'uscita dalla situazione di collocamento; motivazioni/cause degli allontanamenti";
- bambini e adolescenti vittime di maltrattamenti, violenza sessuale, sfruttamento sessuale, con informazione aggiuntive su sesso, età, autore, relazione con l'autore, ecc. Oggi, i dati statistici ufficiali, prevalentemente afferenti all'area dell'Amministrazione della Giustizia, non sono improntati ad una reale "centralità" dei bambini vittime;
- dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale presso il Ministero della Giustizia, come da banca dati prevista dall'articolo 40 della legge 28 marzo 2001, n. 149, ma ancora non creata;

- dati su aspetti riguardanti le esperienze quotidiane di vita dei bambini e sull'accessibilità e la disponibilità di risorse e opportunità, esempio ludoteche, aree verdi, percorsi protetti casa-scuola ecc.;
- dati riferiti ai bambini stranieri che arrivano in Italia per ricongiungimenti familiari.

La mancanza di un sistema informativo nazionale in grado di mettere in rete le istituzioni e i servizi territoriali per favorire lo scambio e la condivisione di dati reali, aggiornati e comparabili sul monitoraggio dei diversi fenomeni che interessano i minori, diventa un elemento di ostacolo anche alla predisposizione di protocolli di collaborazione fra gli enti e accordi di programma fondati su una conoscenza dei fenomeni supportata da evidenze.

Si rileva positivamente in fatto che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali abbia promosso e finanziato soluzioni concrete ed un fattivo contributo alla costruzione di un patrimonio condiviso di informazioni attraverso il Progetto nazionale S.In.Ba. (cfr. nel dettaglio Azione A11), che ha tra gli obiettivi strategici quello di disporre di informazioni individuali oltre a quelle relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà. Il sistema permetterà quindi di avere quantomeno una raffigurazione di tendenza dell'utenza minorile in carico ai servizi sociali territoriali e di soddisfare esigenze conoscitive indispensabili ai fini del monitoraggio dei livelli di prestazione e dei loro effetti, ovvero:

- individuare e qualificare la domanda sociale;
- misurare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi;
- valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi; disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi.

ESIGENZA DI COORDINAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI E DEGLI ORGANISMI COMPETENTI

Con riferimento specifico ad alcune azioni è emersa la necessità di stabilire forme di raccordo tra i diversi comitati e osservatori attivati su tematiche che riguardano le condizioni di vita di bambini e adolescenti, anzitutto presso i Ministeri competenti sulla base di normative settoriali. La spending review ha prodotto una revisione degli organismi collegiali esistenti: si può quindi auspicare che la riorganizzazione degli stessi conduca ad accorpamenti e razionalizzazioni nella suddivisione delle competenze, che siano in grado di migliorare i livelli di cooperazione nella programmazione e attuazione di politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

TANTI PIANI, DA TENERE TUTTI IN CONSIDERAZIONE

L'approfondimento svolto dai relatori ha reso evidente anche l'esistenza di una pluralità di Piani e programmi di azione, attivati attraverso l'accesso a risorse specifiche (vedasi il cd. Piano Coesione del Ministero dell'istruzione): nella situazione attuale, appare oltremodo evidente la necessità che l'Osservatorio disponga di un panorama completo di questi interventi, anche per favorire una lettura della coerenza rispetto al Piano infanzia e una efficace circolarità delle informazioni tra tutti gli attori interessati.

INTEGRAZIONE: LA PROBLEMATICHE TRASVERSALE PER ECCELLENZA

Denso è il quadro delle norme in campo penale, civile e amministrativo che richiedono agli attori che si occupano di promozione del benessere e tutela dell'infanzia di coordinarsi e interagire in un'ottica interistituzionale e multiprofessionale. Nel settore dei servizi, nel corso dell'ultimo decennio, le norme regionali di recepimento della legge 328/2000 hanno avviato, sebbene con modalità e tempi differenziati tra le varie parti del Paese, riorganizzazioni tese a costruire un sistema integrato attraverso leggi regionali di applicazione, provvedimenti di pianificazione che integrano sociale e sanitario e sperimentazioni che sostengono la partecipazione delle comunità

locali, del terzo settore e della società civile. Multidisciplinarietà e sussidiarietà sono criteri che dovrebbero sostenere assetti integrati multilivello negli ambiti della prevenzione, della diagnosi, dell'assistenza, della protezione e della cura. Non a caso nella cornice del Piano di azione, l'integrazione è così declinata: a livello istituzionale, come collaborazione tra molteplici istituzioni rispetto a obiettivi condivisi e comuni; a livello gestionale, per conseguire finalità organizzative che permettano di usare in modo più efficace le risorse economiche, professionali e strumentali disponibili; a livello professionale, per formulare e adottare interventi basati su una visione "ecologica" e multidisciplinare delle condizioni dei bambini e delle famiglie. Se positivi percorsi di cambiamento sono stati avviati ed esistono esperienze di eccellenza, tuttavia il monitoraggio ha indicato che, al momento, è opinione diffusa che un'efficace integrazione si realizza principalmente grazie ad accordi e alla "buona volontà" di responsabili e operatori dei servizi, più che su una chiara definizione dei ruoli e dei compiti di ognuno. Come ben evidenziato da una delle relatrici del Gruppo 1, il processo di integrazione tra le competenze e le funzioni dei servizi degli enti locali e delle aziende sanitarie non potrà compiersi definitivamente fino a quando i percorsi di presa in carico per l'affidamento (ma anche per l'adozione e soprattutto per gli interventi sui nuclei in difficoltà e a rischio di allontanamento di minori) non saranno riconosciuti a pieno titolo tra le prestazioni sociali e sanitarie obbligatorie. Poiché tale tema attraversa di fatto un gran numero di azioni, si evidenzia in questa sede l'esigenza di dedicare un'attenzione specifica a questi aspetti nel prossimo Piano per non rischiare che ne sia sottovalutata l'importanza.

Sono stati rilevati anche una pluralità di protocolli, intese e linee guida che postulano la necessità di cooperazione e collaborazione multiprofessionale e interagency: si tratta di strumenti di indirizzo importanti di cui sarebbe opportuno un monitoraggio per verificarne la coerenza rispetto alle norme nazionali ed evidenziare alcune soluzioni pratiche significative cui dare diffusione a livello nazionale. In questa prospettiva, l'elaborazione di linee guida nazionali sull'affidamento familiare segna un indubbio salto di qualità.

PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

La creazione di sistemi di welfare regionali e mutamenti della realtà hanno prodotto modificazioni delle attività e degli assetti organizzativi dei servizi, ponendo la necessità di attribuire nuovi significati agli interventi realizzati e agli obiettivi che essi intendono conseguire. Si è trasformato lo scenario in cui si muovono gli operatori e le problematiche espresse dalle famiglie (nuove povertà, immigrazione, rarefazione delle reti sociali, processi di aziendalizzazione ecc.). L'impatto sui modelli organizzativi e sulle prestazioni erogate richiede un attento monitoraggio e valutazione, onde evitare che i processi di adeguamento producano un arretramento del rispetto dei diritti dei bambini specialmente in assenza di una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

OPERATORI, EDUCATORI, ADULTI FORMATI

Un altro tema trasversale riguarda la formazione degli operatori; esigenza fondamentale espressa nell'analisi complessiva del piano è di introdurre come tematica obbligatoria di studio nella formazione superiore quella dei diritti dei bambini e degli adolescenti onde garantire che tutte le professioni destinate ad avere contatto con l'infanzia condividano una cultura comune basata su una rappresentazione nuova della centralità e del soggetto bambino, e siano dotate di una conoscenza di base sui contenuti della CRC e sulle principali norme che disciplinano compiti di promozione, tutela e protezione. A questo proposito, un nodo critico, ad esempio, è quello dell'obbligo di segnalazione delle situazioni di pregiudizio e di presunto reato all'autorità giudiziaria da parte di figure che si inquadrano quali pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio. In talune realtà, infatti, appare necessario diffondere una maggiore consapevolezza dei propri doveri e responsabilità nei confronti dei minori a rischio, anche rispetto all'eventuale segnalazione alle autorità giudiziarie, presso gli operatori dei servizi sia pubblici che privati e convenzionati. È dunque necessario migliorare le competenze degli operatori impiegati nei diversi

servizi territoriali attraverso una formazione non solo di natura teorica/accademica, bensì improntata all'effettiva implementazione di quei modelli di intervento sociale giudicati utili al benessere dei bambini e degli adolescenti e al rispetto dei loro diritti.

I temi della formazione e dell'aggiornamento professionali sono emersi con riferimento in particolare:

- ai quadri e coordinatori dei servizi per la prima infanzia, nella prospettiva di una promozione della cultura dei servizi, a fini di aggiornamento e di rafforzamento delle capacità programmatiche ed organizzative;
- agli operatori della scuola dell'infanzia ed ai medici pediatri, rispetto all'accompagnamento dei genitori al riconoscimento precoce ed alla certificazione della disabilità dei propri figli,
- agli operatori delle comunità, intesa anche come aggiornamento e possibili percorsi di specializzazione delle tipologie di accoglienza;
- a tutti gli attori dell'adozione (operatori pubblici, privati, enti autorizzati) unico strumento che può permettere l'interazione e l'integrazione fornendo linguaggi comuni e possibilità di costruzione di modelli operativi;
- alle famiglie affidatarie;
- a un programma di formazione che accompagni l'evoluzione delle forme di aiuto e supporto alle famiglie, proiettandosi verso l'affermazione di un nuovo modello di intervento sociale, integrato, multiprofessionale e interistituzionale, attento alla comunità ed alla centralità del rapporto relazionale tra il bambino e la famiglia/famiglie, nonché capace di sostenere processi di inclusione sociale e integrazione;
- agli operatori e funzionari che in ambito educativo, sociale, sanitario e giudiziario vengono in contatto con i minori vittime di abuso, maltrattamento e tratta, con i minori stranieri non accompagnati, con bambini rom, sinti e caminanti;
- ad una forte esigenza di specializzazione di tutte le figure coinvolte nei procedimenti giudiziari;
- alla creazione dei sistemi informativi;
- agli amministratori, per disseminare una maggiore cultura dei diritti dell'infanzia e del soggetto bambino, nonché buone esperienze di programmazione intervento nel campo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Diversi relatori hanno fatto riferimento, quali possibili esperienze "virtuose" di formazione e di costruzione di linguaggi condivisi, ai percorsi formativi realizzati in questi anni dalla Commissione per le adozioni internazionali in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti e agli incontri e scambi svolti nell'ambito del progetto nazionale *"Un percorso nell'affido"*, sottolineando che ovviamente, la formazione assume rilevanza se e fintantoché è garantita all'interno dei servizi una presenza adeguata, continuativa e stabile degli operatori.

LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E DIRITTI DEI BAMBINI

La mancata approvazione dei livelli essenziali di assistenza sociale previsto dalla legge 328/2000, al fine di garantire per i servizi un quadro di standard comuni costituisce un'area di vulnerabilità del sistema, che si coglie aggravata dal progressivo intervento in autonomia da parte delle Regioni. Con la riforma del titolo V della Parte seconda della Costituzione è stata introdotta tra le funzioni dello Stato (art. 117, lettera *m*) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; la legge 42/2009 attribuisce a tali strumenti la funzione di equilibrare il sistema federale regionale rispetto alle prestazioni erogate. Nell'attuale fase di trasformazione dello Stato sono in corso di adozione provvedimenti che stanno definendo in maggior dettaglio il disegno complessivo. Il monitoraggio segnala pertanto la necessità di presidiare i diritti dei bambini contro il rischio di trasformazioni che possono rendere il sistema delle prestazioni orientato solo alla riparazione e

all'intervento per i più bisognosi, abbandonando finalità preventive e promozionali e in violazione dei contenuti della CRC.

SEDI DI CONFRONTO STABILI TRA I DIFFERENTI LIVELLI DI GOVERNO

Come segnalato dal Comitato CRC, un'area di attenzione ulteriore per il Paese riguarda lo sviluppo di meccanismi efficaci per garantire un'applicazione coerente della CRC e delle norme nazionali in tutte le regioni, rafforzando il coordinamento tra il livello nazionale e regionale. L'esigenza di ripristinare o creare ex novo sedi stabili di confronto tra i differenti livelli di governo è stata sottolineata più volte nel corso del monitoraggio allo scopo di favorire forme di collaborazione, il confronto e la gestione del conflitto, la formulazione di orientamenti comuni e lo scambio di esperienze sia in senso verticale che orizzontale tra pari. È stato citato come esempio positivo il Tavolo stabile di coordinamento tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e le 15 città riservatarie ex lege 285/1997, sede di scambio e di confronto che costituisce anche la cornice per la sperimentazione di nuove pratiche di intervento e approfondimenti tematici.

DARE PIENA ATTUAZIONE AI CONTENUTI DEGLI STRUMENTI GIURIDICI INTERNAZIONALI

La ricchezza delle norme contenute in molte delle convenzioni sottoscritte e/o ratificate dall'Italia (e in altre che il nostro Paese non ha ancora ratificato, ad esempio il Protocollo facoltativo della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, concluso a New York il 18 dicembre 2002) non trova piena attuazione sia nelle procedure giudiziarie sia nelle pratiche amministrative (si pensi, ad esempio, al tema dell'ascolto del bambino). Indirizzi nazionali potrebbero favorirne il rispetto e l'attuazione da parte degli operatori.

3. Alcuni dei principali temi di attenzione specifici delle quattro direttrici di azione

Senza alcuna pretesa di esaustività e compiendo una sintesi che tralascia necessariamente molti aspetti discussi in dettaglio nella seconda parte del presente Rapporto, si ritiene utile offrire un quadro riassuntivo dei principali temi di attenzione specifici rilevati nell'approfondimento delle quattro direttrici del III Piano di azione. È questa pertanto solo una suggestione rispetto all'ampiezza e alla complessità delle criticità e delle prospettive di sviluppo segnalate in sede di monitoraggio.

A. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale

Criticità

- Si rileva la mancanza di una legge nazionale che definisca i livelli essenziali dei servizi educativi per la prima infanzia e l'assenza di un progetto di finanziamento a lungo termine per garantire solidità allo sviluppo di questi servizi e ridurre lo squilibrio Nord-Sud in questo settore;
- si segnala la carenza di dati quanti-qualitativi sulle modalità adottate per favorire la frequenza di bambini appartenenti a nuclei familiari in condizioni di disagio e a rischio di esclusione sociale;
- si osserva la carenza di azioni sistematiche per la diagnosi precoce della disabilità;

- si rileva un preoccupante sfilacciamento dei processi decisionali e dei processi di presa in carico dei minori, nonché tra processi decisionali e di allocazione delle risorse fra le varie articolazioni dell'apparato istituzionale e fra i diversi rami dei servizi territoriali;
- si evidenzia il rischio di arretramento ulteriore rispetto ad una prospettiva di azione che faccia leva sul piano promozione e della prevenzione, due dimensioni fondamentali per sostenere strategie e interventi volti a rafforzare le risorse e i fattori protettivi in grado di accompagnare lo sviluppo dei bambini e le loro famiglie in un'ottica anche di sostegno e arricchimento delle funzioni genitoriali e per la riduzione del rischio di fallimenti sociali e individuali quali l'abbandono scolastico;
- si conferma una debolezza complessiva del sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati nei diversi territori: mancano adeguati strumenti di valutazione della qualità dei servizi, tali da metterli nella condizione di legittimare il mandato che hanno assunto a garanzia della qualità e dell'efficienza delle prestazioni erogate;
- si osserva la mancanza una strategia finalizzata a rilanciare il tema della prevenzione e del contrasto della violenza ai danni di bambini e adolescenti attraverso una programmazione finalizzata. Così come richiesto da autorevoli attori in sede internazionale (Consiglio d'Europa, Commissione europea, ONU, ecc.);
- si sottolinea la carenza di ricerche di ampio respiro, anche longitudinali, per indagare aspetti della vita quotidiana di bambini e adolescenti ancora poco conosciuti, tra questi il fenomeno dei fallimenti adottivi oppure l'inclusione delle seconde generazioni.

Prospettive di sviluppo

- Ricostituire e ri-finanziare un fondo almeno triennale per i servizi educativi per la prima infanzia, rimandando a specifici accordi in sede di Conferenza Unificata la definizione delle modalità di ripartizione al fine di garantire sia sostegno ai costi di gestione, sia adeguati investimenti per lo sviluppo;
- promuovere un progetto di revisione della normativa su servizi e scuola per l'infanzia e soprattutto sulle professioni educative;
- promuovere azioni finalizzate alla prevenzione e diagnosi precoce della disabilità, insieme al consolidamento dei percorsi di formazione degli insegnanti;
- individuare interventi "sostenuti da dati di efficacia per sostenere le famiglie che vivono una situazione di difficoltà economica, di fragilità cronicizzata o di precarietà temporanea (declinata come indigenza materiale, povertà culturale, difficoltà relazionale, invisibilità sociale, solitudine affettiva) per contrastare il ricorso agli allontanamenti;
- garantire l'accesso di tutti i bambini all'istruzione di base, con particolare riguardo alle persone in crescita più fragili (con bisogni educativi speciali, provenienti da famiglie povere, da situazioni multi-problematiche, migranti, ecc.) e sviluppare azioni di orientamento che, partendo dalla dimensione del sé e della storia personale, consentano a ogni bambino la fruibilità delle diverse opportunità formative presenti nel territorio di appartenenza;
- potenziare l'adozione di un approccio "globale" nella gestione dei minori che entrano nel sistema penale minorile andrebbe: l'esecuzione penale va concepita come un'azione multi-livello, volta a bilanciare una serie di variabili, fra le quali l'evoluzione della personalità del minore, le esigenze educative emergenti, l'esposizione al rischio di disagio psicologico e sociale, altri fattori interagenti (come gli aspetti familiari, sociali e ambientali), e così via;
- rafforzare il grado di coesione delle comunità locali, che può evidentemente interferire con l'efficacia delle prestazioni dei servizi sociali: andrebbe potenziato il concetto di *community care* (riferito alla responsabilizzazione che ciascuna comunità dovrebbe avere rispetto ai problemi che la riguardano);
- potenziare il contributo dell'associazionismo e del terzo settore attraverso il riconoscimento e il rafforzamento di quei percorsi di collaborazione che si sono rivelati virtuosi, per

realizzare un sistema chiaro e condiviso di corresponsabilità nei diversi interventi di presa in carico dei minori, rispettosi delle singole sfere di competenza e di azione.

B. Rafforzare la tutela dei diritti

Criticità

- Si segnala che le norme che riguardano i minori sono frammentarie e dispersive e la frammentarietà si riscontra anche nei riti e nelle competenze degli organi giudiziari nelle materie di famiglia e minori;
- si segnalano difficoltà nel raccordo tra magistratura e servizio sociale, da garantire invece nel rispetto delle specifiche funzioni;
- si rileva la necessità di incrementare il livello di specializzazione di tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti che vedono coinvolti dei minori (magistrati, avvocati, assistenti sociali);
- si segnala l'esigenza di potenziare il raccordo tra il garante nazionale e quelli regionali, ove istituiti;
- si osserva la carenza di strutture idonee per l'ascolto del minore all'interno dei tribunali;
- si rilevano discrepanze eccessive a livello territoriale nell'assistenza garantita ai bambini disabili e con disturbi specifici dell'apprendimento, nonostante le norme esistenti.

Prospettive di sviluppo

- Organizzare il panorama normativo attraverso un testo unico/statuto e una riorganizzazione delle fonti secondarie (regolamenti);
- rafforzare le strutture per la mediazione familiare e culturale e armonizzare la situazione sul territorio;
- assicurare le regole del “giusto processo” nel rispetto delle diverse parti, delle diverse identità professionali e delle diverse responsabilità nei procedimenti minorili;
- individuare un'unica autorità giudiziaria specializzata con competenza esclusiva in materia minorile;
- garantire la rappresentanza processuale del minore e il diritto ad essere riconosciuto come parte nel processo
- mantenere la figura del giudice onorario o sostituirla con esperti che non prendano parte alla decisione del giudice
- approvare un ordinamento penitenziario specifico per i minori; attuazione degli ICAM previsti;
- introdurre un diritto penale sostanziale specifico per i minorenni e introdurre un sistema sanzionatorio che privilegi l'aspetto riparatorio e di responsabilizzazione, anche attraverso l'istituto della mediazione;
- migliorare il sostegno delle famiglie affidatarie quando si tratta di bambini disabili;
- prevedere una formazione migliore per gli insegnanti e per gli operatori scolastici in relazione ai diritti e ai bisogni dei bambini e adolescenti disabili e con disturbi specifici dell'apprendimento;
- integrare le norme vigenti con disposizioni che prevedano la fissazione con precedenza delle udienze che coinvolgono i minori, anche quando non ci sono persone minori detenute.

C. Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale

Criticità

- Si rileva che non sempre trovano supporto dal sistema delle garanzie e delle tutele dei genitori, in particolare di quelli lavoratori, l'affermazione di una nuova cultura della nascita (basata sulla promozione della fisiologia del parto e dell'allattamento al seno) e della responsabilità genitoriale condivisa. Ad esempio, malgrado le indicazioni (formulate dalla stessa Organizzazione Mondiale della Sanità) ad un allattamento esclusivo al seno fino al sesto mese compiuto del bambino, si osserva come le madri che lavorano con contratti precari e meno garantisti dal punto di vista economico e degli orari, in un numero significativo di casi, scelgono di rientrate a lavoro al termine dell'astensione obbligatoria. Oppure, altro esempio, è il numero esiguo di giorni di astensione obbligatoria dei padri lavoratori previsto per legge;
- si rileva il permanere di impostazioni culturali e professionali che spesso tendono alla sanitarizzazione dell'evento nascita. In questo senso, significativo è il tasso di parti cesarei in Italia (38,3% nel 2008), che è di gran lunga lontano dalla soglia del 15% indicata dall'OMS;
- si osserva che alcuni orientamenti della comunità europea in materia di tutela delle lavoratrici e dei lavori padri, non sono stati, per gli Stati membri, di tipo prescrittivo ma si sono tradotti in semplici indicazioni. Ciò ha fatto sì che, anche in Italia, non si è arrivati a un rimodulamento della disciplina vigente, ad esempio in materia di congedi parentali;
- si sottolinea la mancanza di politiche generali improntate alla partecipazione che si configura più spesso come un "principio generale", senza trovare nelle politiche centrali e locali una concreta applicazione pratica. Infatti, la scarsa valorizzazione del rapporto intergenerazionale sia nella sua dimensione comunicativa sia in quella educativa, spesso rende la partecipazione dei minori più un atto formale che concreto.

Prospettive di sviluppo

- Favorire la cooperazione e l'integrazione funzionale tra i livelli istituzionali nel contesto ospedaliero e sul territorio, secondo modelli operativi volti a garantire unità, coerenza ed efficienza degli interventi dell'area materno-infantile;
- incrementare la diffusione dei Centri di assistenza alla nascita, in particolare nel centro, e nel sud Italia e isole; in quanto luoghi di "continuità" dell'assistenza alla puerpera e al neonato;
- procedere ad un più completo recepimento delle sollecitazioni maturate in sede europea in materia di congedi parentali poiché le misure individuate dalla recente riforma del mercato del lavoro, introdotta dalla legge 92/2012, ridimensionano di molto, e in parte non accolgono, quanto in discussione nelle proposte parlamentari fino ad oggi in discussione e, in ogni caso, non rispondono appieno alle indicazioni contenute nelle direttive europee in materia;
- ridefinire il concetto di "partecipazione" attraverso una declinazione di tale principio generale, in atti e azioni che rendano concreti ed efficaci il coinvolgimento e il diritto all'ascolto dei ragazzi;
- promuovere azioni culturali, formative e di scambio che rendano le istituzioni maggiormente attente e sensibili ai bisogni educativi delle nuove generazioni e degli adulti che le affiancano. In questo senso, sarebbe auspicabile un maggior investimento nella formazione sia degli operatori che vivono a contatto con i minori nei diversi contesti di vita, sia delle figure genitoriali e della famiglia più in generale.

D. Promuovere l'interculturalità

Criticità

- Si segnala la mancanza di dati relativi alla condizione dei minori stranieri o rom, sinti e caminanti nei diversi campi di interesse del Piano di azione (ambito della formazione, carcere, sanitario);
- si osserva la carenza di politiche integrate per l'inserimento e l'integrazione sociale dei minori stranieri, rom, sinti e caminanti: carenza che si riflette nella messa a punto di politiche emergenziali e a breve termine sul tema relativo allo sviluppo di politiche interculturali e di inclusione sociale. La carenza di politiche integrate si riflette inoltre sulla mancanza di un coordinamento efficace tra servizi deputati all'inclusione sociale e tra servizi e territorio;
- si rileva uno scarso investimento nella formazione degli operatori dei diversi settori (formazione/educazione, sanitario, immigrazione...).

Prospettive di sviluppo

- Incentivare politiche proattive rispetto al tema dell'interculturalità e dell'inclusione sociale dei minori e che prevedano a livello nazionale azioni orientate alle pari opportunità di accesso ai servizi, alla formazione, al lavoro;
- riqualificare i servizi in senso interculturale e sviluppare un sistema integrato che permetta un mutuo riconoscimento e dialogo tra servizi e territorio oltretutto con le comunità e associazioni di stranieri;
- realizzare strategie mirate su argomenti specifici, quali il ricongiungimento familiare dei minori stranieri, l'integrazione delle seconde generazioni, i minori stranieri non accompagnati.

Parte seconda

Sintesi degli esiti del monitoraggio

SINTESI DEI PRINCIPALI NODI CRITICI E TEMI DI ATTENZIONE IN RELAZIONE ALLE AZIONI DEL PIANO ANALIZZATE

Gruppo di lavoro n. 1 Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale

Questi sono i principali nodi critici ricorrenti discussi e analizzati in sede di gruppo di lavoro.

La disponibilità dei dati

Laddove per alcuni temi si è riscontrata una notevole disponibilità di dati, completi e aggiornati, l'esigenza di disporre di dati aggiornati al momento non disponibili a livello ufficiale per molte problematiche di rilievo è emersa in modo chiaro e stringente: non soltanto a fini di monitoraggio delle caratteristiche dei fenomeni rilevanti per il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, delle politiche e degli interventi, ma anche per avviare pratiche efficaci di valutazione delle azioni messe in atto dai servizi e degli esiti dei percorsi di sostegno delle famiglie.

Integrazione socio-sanitaria: la problematica trasversale per eccellenza

Al momento, un'efficace integrazione appare principalmente riconducibile ad accordi di livello locale e alla "buona volontà" di responsabili ed operatori dei servizi, più che su una chiara definizione dei ruoli e dei compiti di ognuno. Il processo di integrazione tra le competenze e le funzioni dei servizi degli enti locali e delle aziende sanitarie, infatti, non potrà compiersi definitivamente fino a quando non saranno riconosciuti a pieno titolo tra le prestazioni sanitarie obbligatorie anche e soprattutto i percorsi di presa in carico dei nuclei in difficoltà e a rischio di allontanamento dei minori.

Un approccio multidisciplinare globale ai problemi dei bambini e delle famiglie

Di fronte a una complessiva frammentazione delle politiche e alla scissione tra gli interventi preventivi e riparativi, si è fortemente evidenziata l'importanza di diffondere un approccio multidisciplinare alle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, con interventi flessibili ed integrati tra le diverse professionalità e i diversi enti ed organizzazioni competenti (servizi sociali ed educativi, servizi consultoriali e di pediatria, scuola, centri diurni, strutture residenziali, associazioni di volontariato).

Operatori, educatori, adulti formati

La formazione di base e continua appaiono come una condizione indispensabile sia per costruire una base solida ed aggiornata di conoscenze e di strumenti, che è parte fondamentale della professionalità degli operatori e pre-condizione importante per il rafforzamento delle capacità programmatiche e organizzative, sia per la costruzione di linguaggi condivisi, lo sviluppo di prassi operative comuni e la riuscita dei percorsi di intervento.

Lavorare per la prima infanzia.

Al fronte della disomogenea diffusione su scala nazionale dei servizi per la prima infanzia e delle differenti regolamentazioni di settore a livello regionale, risulta fondamentale:

- una cornice normativa di riferimento nazionale, che individui i servizi per la prima infanzia quali servizi fondamentali, a presidio della qualità degli stessi.
- la creazione di un fondo a carattere pluriennale, a garanzia della sostenibilità dei servizi e di adeguati investimenti per lo sviluppo.

Le risorse per il welfare

Un elemento di forte criticità che ha permeato la discussione in modo trasversale fa riferimento alla progressiva riduzione delle risorse statali e regionali disponibili per il sistema del welfare: ciò mette in discussione l'intera sostenibilità delle risposte costruite nel corso degli anni; si riverbera sui diversi settori, rendendo difficoltoso assicurare alcune funzioni fondamentali dei servizi socio-sanitari; fa venir meno l'apporto delle équipes integrate multiprofessionali nei servizi, determina difficoltà nella presa in carico dei minori con disturbi cd. "borderline"; rende necessario, in alcune situazioni, il ricorso a servizi privati, non soltanto per la cura, ma anche nella fase diagnostica.

Direttrice di azione A. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale. Analisi delle azioni

Premessa

Sui temi del consolidamento della rete integrata dei servizi e del contrasto all'esclusione sociale, il Piano di azione indicava come ambiti di attenzione:

- il processo di attuazione del federalismo fiscale per l'impatto che questo ha sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e, più in generale, sulla definizione delle prestazioni sociali concernenti i diritti civili e sociali dei minori;
- il diritto del bambino a vivere in un ambiente familiare, in primo luogo la sua famiglia, che quindi deve essere sostenuta per ridurre il rischio di esclusione sociale, di impoverimento delle capacità di cura ed educative, di isolamento relazionale;
- il diritto del bambino a beneficiare di adeguate e tempestive risposte di protezione, tutela e cura a fronte di situazioni di disabilità, pregiudizio e gravi traumi cui può essere esposto;
- l'ampliamento e il consolidamento del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, quale importante risorsa a fianco del percorso di crescita del bambino e della sua famiglia, e fattore di sviluppo complessivo del Paese nell'ottica degli obiettivi di Lisbona.

Le finalità generali che le azioni proposte intendono perseguire sono:

- la protezione del minore e della sua famiglia grazie ad azioni di consolidamento e di messa a sistema degli interventi che facilitino l'utilizzazione di un'adeguata rete di servizi capaci di sostenere la funzione genitoriale;
- il superamento della logica emergenziale;
- la lotta alla povertà attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona per rendere effettivamente fruibile il diritto incompressibile ad una esistenza libera e dignitosa.

Il piano pertanto individua azioni finalizzate ad assicurare l'uguaglianza di opportunità, l'equità nella distribuzione delle risorse, la qualità dei servizi e dei modelli organizzativi, e una visione unitaria e integrata degli interventi e delle politiche per l'infanzia sull'intero territorio nazionale. Si rileva la necessità di addivenire: a una condivisione dei criteri per la definizione dell'appropriatezza degli interventi secondo un approccio multidisciplinare e sistemico; al ripensamento del ruolo dei servizi pubblici in una direzione che privilegi la funzione di programmazione e di governo del welfare; alla valorizzazione dell'apporto del privato sociale e della comunità locale; all'individuazione di criteri e metodi per la verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni.

Questo documento costituisce una sintesi della ricchezza del dibattito e del confronto che ha impegnato i componenti del gruppo di lavoro n. 1 dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza "Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale", chiamati a riunirsi nel quadro delle attività di monitoraggio del III Piano biennale nazionale di azioni e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Il lavoro svolto dal gruppo è stato teso a individuare alcune fra le dimensioni prioritarie che caratterizzano le politiche che attualmente si stanno proponendo in Italia a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, e quindi il lavoro compiuto dalle istituzioni centrali dello Stato, le Regioni e Province autonome, gli enti locali, le formazioni sociali e tutti gli altri attori della società civile impegnati nella promozione del benessere di bambini e adolescenti.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Il tema delle politiche per l'infanzia riveste, nelle società contemporanee occidentali (e non solo), un ruolo centrale ed estremamente delicato. Al fine di comprendere a fondo le motivazioni di questo chiaro rilancio di interesse, bisogna chiarire che il dibattito attorno a tali politiche e ai servizi educativi per bambini 0-3 anni si pone al punto di incrocio di questioni complesse e, spesso solo apparentemente, divergenti.

In Italia sono storicamente ravvisabili iniziative sporadiche e poco interconnesse in favore della prima infanzia, che non possono mai essere identificate come una *policy* specifica. L'area della prima infanzia è stata oggetto di interventi "spot" e declinabili entro limiti temporali facilmente definibili che non hanno favorito lo sviluppo e il consolidamento della rete di questi servizi. Se escludiamo tutti gli interventi in cui la materia dei servizi educativi è stata affrontata solo in maniera marginale o indiretta, dal 1977 al 2007 (eccezione fatta per il 1997, anno di emanazione della legge 285/1997 in cui, all'art. 5, vengono introdotti i primi due servizi integrativi al nido: Spazio gioco per bambini e Centro per bambini e famiglie), non ci sono stati interventi legislativi rilevanti: in particolare non c'è stato un interessamento diretto da parte dello Stato e, tanto meno, modalità concrete per accompagnare le Regioni verso una crescita quantitativa e qualitativa di questi servizi. A oltre 40 anni dalla legge istitutiva 1044 del 1971 non è stato ancora delineato un quadro di riforma organica per i servizi educativi che muova dai diritti dei bambini alla cura e all'educazione e ne identifichi i livelli essenziali. Ciò tuttavia non ha impedito un naturale processo evolutivo di questi servizi; nel corso del tempo, infatti, è andata mutando l'identità e la rappresentazione sociale dei servizi educativi per l'infanzia e si è compiuto un passaggio storico:

- da servizi di supporto alla famiglia e alle istanze di emancipazione femminile (legge 1044/1971);
- a servizi caratterizzati da una prioritaria e prevalente vocazione educativa (art. 70 Legge finanziaria 2002 e sentenze Corte costituzionale n. 370/03 e n. 320/04);
- all'unitaria inclusione sia dei nidi che dei servizi integrativi al nido all'interno del sistema dei servizi socio-educativi per bambini in età 0-3 anni (art. 1, co. 1259, Legge finanziaria 2007).

Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, recepito e definito compiutamente dall'Intesa in Conferenza unificata tra Governo, Regioni e Autonomie locali il 26 settembre 2007, ha avuto tra i propri obiettivi quelli di:

- incrementare i servizi per i bambini 0-3 anni;
- avviare il processo di definizione dei livelli essenziali;
- rilanciare una strategia di collaborazione tra istituzioni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine;
- promuovere il superamento del forte squilibrio tra Nord e Sud del Paese, una complessiva crescita del sistema nazionale e un avvicinamento agli standard europei.

Si è trattato di un Piano realmente straordinario che ha permesso a tutte le Regioni, alcune per la prima volta, di dotarsi di piani regionali per l'estensione, il consolidamento e la qualificazione dei servizi educativi 0-3 anni. Tale piano ha rilanciato una stagione di collaborazione tra lo Stato, le Regioni e i Comuni per l'attuazione dei diritti dei bambini.

Al termine del triennio 2007/2009 il Dipartimento ha destinato, per l'anno 2010, una quota importante del Fondo per le politiche della famiglia per sostenere ancora lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia; il 7 ottobre 2010 è stata sancita in Conferenza unificata una nuova intesa con la quale sono stati ripartiti 100 milioni a favore delle Regioni per proseguire, in via prioritaria, lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, nonché per la realizzazione di altri interventi a favore della famiglia.

Per il 2011 non sono stati programmati fondi destinati al potenziamento di questi servizi; nel 2012, invece, sono state realizzate due specifiche Intese in sede di Conferenza unificata: nello specifico con l'Intesa del 2 febbraio sono stati ripartiti 25 milioni del Fondo per la famiglia a favore delle Regioni e Province autonome per proseguire lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, oltre che per realizzare servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), e nella successiva Intesa del 19 aprile sono stati ripartiti 45 milioni afferenti il medesimo Fondo, destinati sia allo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, sia alla realizzazione di servizi a favore dell'invecchiamento attivo.

Il Piano straordinario ha rappresentato una misura di fortissimo impatto e di impulso in un settore che soffre soprattutto di forti disomogeneità territoriali. Grazie al Piano straordinario sono partiti e si stanno realizzando in tutti i territori i Piani regionali che, non senza alcune difficoltà, perseguono lo sviluppo in termini sia di incremento quantitativo che di crescita qualitativa del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

Intorno al Piano sono state varate dal Governo altre iniziative che ne hanno potenziato gli effetti.

- Dal 2008, per tre anni, sono stati destinati 3 milioni l'anno alla realizzazione di **nidi presso le sedi del Ministero della Difesa**.
- Nel 2009 sono stati destinati ulteriori 25,2 milioni, di cui 18 del Dipartimento per le Politiche della Famiglia e 7,2 del Dipartimento per le Pari Opportunità, allo scopo di attuare un progetto pilota per la realizzazione di nidi aziendali nelle sedi della pubblica amministrazione nazionale.
- Nel triennio 2007/2009 è stata finanziata la sperimentazione delle **Sezioni Primavera**, una iniziativa del Ministero dell'Istruzione (in attuazione dell'art. 1, co. 630, della legge 296/2006), a cui hanno contribuito il Dipartimento per le Politiche della Famiglia e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con un finanziamento così ripartito nel triennio: 2007 – 34.783.656 euro; 2008 – 29.800.000 euro; 2009 – 25.400.00 euro. Con Accordo in Conferenza Unificata del 29 ottobre 2010 viene sancito con le Regioni un accordo quadro di validità triennale per proseguire la sperimentazione delle Sezioni Primavera con un finanziamento pari a ulteriori 36,4 milioni, di cui 10 milioni del Dipartimento. Si segnala che il gruppo paritetico, previsto dall'accordo, ha disposto un'ampia azione di monitoraggio, i cui primi risultati sono stati diffusi a partire dagli ultimi mesi del 2011. Sulla base degli esiti del monitoraggio il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione ha espresso una specifica Pronuncia (23 novembre 2011) rilevando criticità e aspetti positivi della sperimentazione.

Ricordiamo infine le iniziative promosse dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) relativamente agli anticipi di iscrizione alla Scuola dell'infanzia. Le norme previste dall'articolo 2 del DPR n. 89/2009 (Regolamento di riordino dell'ordinamento delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) prevedono la possibilità di accogliere nelle scuole dell'infanzia bambini che compiano i tre anni di età dopo il 31 dicembre e comunque entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento (cosiddetto anticipo di iscrizione); con la Riforma Gelmini, poi, è stato reso possibile iscrivere bambini dai 24 mesi nei piccoli Comuni e isole in cui non sono funzionanti servizi educativi per la prima infanzia.

Alla previsione normativa viene data attuazione con l'annuale circolare sulle iscrizioni scolastiche.

Un ultimo appunto va riservato al Piano di azione e coesione, nel quale sono state inserite misure per l'incremento dei servizi di cura alle persone, in generale, e nello specifico per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Tale intervento però, per il quale è stato previsto un fondo di 430 milioni, è riservato alle sole quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, ossia la Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Criticità

Come anticipato nel primo paragrafo, il "Piano straordinario di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" ha rappresentato un'azione importante che ha permesso di procedere a un reale processo di sviluppo (soprattutto quantitativo) di questi servizi.

Nel positivo quadro delle azioni compiute fino a questo momento non mancano elementi di criticità:

- mancanza di una legge nazionale che definisca i livelli essenziali dei servizi educativi per la prima infanzia;
- assenza di un progetto di finanziamento a lungo termine per garantire solidità allo sviluppo di questi servizi;
- carenza di interventi di sostegno alle regioni maggiormente in difficoltà nella costruzione del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi e servizi integrativi);
- carenza di politiche forti che incrementino l'attenzione verso questi servizi e soprattutto le risorse destinate;
- anticipi delle iscrizioni alla Scuola dell'infanzia senza la definizione precisa di standard strutturali e organizzativi (tempi, preparazione del personale, ecc.).

Prospettive di sviluppo

Le azioni intraprese dal Governo a partire dal 2007 a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno costituito un importante punto di riferimento per rafforzare le politiche di questo settore.

Tale intervento può avere un senso se le attuali politiche per la prima infanzia si muoveranno nella direzione di:

- definire, nel quadro dell'attuale cornice costituzionale, una normativa generale di riferimento per i servizi educativi per l'infanzia, quali servizi fondamentali (lettera c. del co. 3 dell'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), fissando i livelli essenziali quantitativi e qualitativi da garantire sull'intero territorio nazionale;
- ricostituire e ri-finanziare un fondo almeno triennale per i servizi educativi per la prima infanzia, rimandando a specifici accordi in sede di Conferenza Unificata la definizione delle modalità di ripartizione al fine di garantire sia sostegno ai costi di gestione, sia adeguati investimenti per lo sviluppo;
- restituire parte dei risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionabile per le lavoratrici del pubblico impiego a favore del finanziamento del fondo di cui sopra, come promesso dal Governo precedente;
- superare o rivedere il patto di stabilità e i vincoli sul personale per quei Comuni che gestiscono servizi educativi e scuole dell'infanzia, pena la scomparsa delle realtà a gestione diretta, a cui va riconosciuto il merito di avere contribuito in modo determinante al passaggio di questi servizi dall'area assistenziale a quella educativa e scolastica.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Alle Regioni del Sud, che presentano livelli drammaticamente bassi di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia in relazione alla popolazione minorile residente, sono state destinate in questi anni maggiori risorse statali ma è stato anche chiesto un maggiore impegno in termini di cofinanziamento, ovvero di destinare al Piano straordinario risorse FAS adeguate al raggiungimento degli obiettivi di servizio del Quadro Strategico Nazionale. Per supportare le Regioni in questo sforzo è stato avviato dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali un Progetto di Azioni e Assistenza tecnica rivolto ai territori che presentavano le maggiori criticità sia nell'utilizzo delle risorse sia nella programmazione dei servizi. Per promuovere un maggior impegno verso le singole Regioni sono state proposte attività complementari di formazione (centralizzata e decentrata), documentazione e scambio di esperienze finalizzate a sostenere il raggiungimento degli obiettivi di servizio. La dimensione collettiva dell'agire, a livello sia di governo del Piano, sia di coinvolgimento dei beneficiari in qualità di attori del sistema, ha permesso di assegnare alle azioni proposte una funzione di volano per la creazione di un'identità collettiva tra persone che sono impegnate a vario titolo nel settore delle politiche socio-educative e di sviluppo dei servizi rivolti alla prima infanzia.

L'obiettivo delle azioni condotte è stato quello di sostenere prioritariamente le Regioni nella predisposizione degli atti necessari a utilizzare le risorse del Piano (delibere, regolamenti, bandi, avvisi). Inoltre le Regioni che hanno una normativa regionale non aggiornata sono state supportate nella predisposizione di nuovi riferimenti normativi regionali che garantiscano la qualità dei servizi per la prima infanzia.

Muovendo da questi presupposti si è tentato di rafforzare una comunità professionale di operatori pubblici che, nelle diverse competenze, sviluppasse una cultura dell'infanzia in grado di mettere al centro il bambino, i suoi bisogni e i suoi diritti, per realizzare servizi che siano fondati sul rispetto e il riconoscimento concreto dell'identità e delle potenzialità dei bambini e delle bambine, mantenendo alta la qualità dei servizi offerti, anche con la collaborazione degli altri soggetti come il privato sociale.

Criticità

Il Progetto Azioni di sistema e Assistenza tecnica alle Regioni del Mezzogiorno è stato sospeso al termine del primo biennio e potrà essere riavviato nel corso dell'anno 2012 nell'ambito delle attività del Piano di azione coesione. Il progetto ha prodotto risultati indubbiamente positivi. Le referenze regionali hanno iniziato a guardare con maggiore attenzione alle problematiche riguardanti la prima infanzia e ne hanno compreso l'importanza non solo a livello educativo e sociale, ma anche politico ed economico. Tali processi hanno portato le otto Regioni del Mezzogiorno a compiere i primi passi verso una revisione della normativa del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia e a riconsiderare tale settore in un'ottica diversa.

La sospensione del progetto ha prodotto non pochi elementi di criticità:

- interruzione del Progetto di assistenza tecnica senza prospettiva di continuità in un momento in cui le Regioni cominciavano a riflettere e ad agire per rafforzare il sistema dei servizi per la prima infanzia (nidi e servizi integrativi);
- sospensione di meccanismi di rafforzamento del sistema integrato dei servizi 0-3 anni iniziati, nelle regioni del sud, con il processo di Assistenza tecnica;

- difficoltà delle Regioni coinvolte nel processo di Assistenza tecnica nel raggiungimento degli obiettivi di servizio, anche per difficoltà nella programmazione delle risorse economiche disponibili.

Prospettive di sviluppo

Il progetto di assistenza tecnica alle Regioni del Mezzogiorno per il raggiungimento degli obiettivi di servizio con specifico riferimento alle azioni S.04 *Diffusione dei servizi per l'infanzia* e S.05 *Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia* ha costituito un supporto molto importante per iniziare a rivedere le politiche interne a favore dello sviluppo di questo settore.

Per il futuro risulta auspicabile:

- puntare maggiormente sui quadri intermedi e sulla promozione della cultura dei servizi, dando la possibilità di aggiornarsi e di rafforzarsi nelle capacità programmatiche e organizzative;
- introdurre figure di coordinamento se si vuole creare/consolidare/qualificare il sistema territorio;
- promuovere procedure di scambi tra le otto Regioni del Mezzogiorno e altre Regioni che hanno consolidato un sistema di servizi pubblico/privato.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Alla fine del secolo scorso e nei primi anni del 2000 ha iniziato a farsi strada anche in Italia una nuova “famiglia” di servizi che si svolgono prevalentemente presso il domicilio del bambino o presso il domicilio dell’educatore o dell’assistente domiciliare o in uno spazio messo a disposizione da famiglie, amministrazioni locali o terzo settore. In altri Paesi europei, tali servizi preesistono ai nidi da molto tempo per dare risposta alle esigenze di conciliare occupazione femminile e lavoro. Nel panorama italiano questi servizi hanno attirato negli ultimi anni l’attenzione di molti amministratori e dirigenti che, forse sopravvalutando la loro possibile incidenza sull’intero sistema 0-3 anni, intendono con essi rispondere a esigenze di una maggiore personalizzazione e flessibilità. È ovvio che tali servizi, dato il numero di bambini a cui si rivolgono (da 3 a 5/6 bambini massimo) e in considerazione dei requisiti strutturali e organizzativi minimi di sicurezza richiesti, sono facilmente attivabili. Sono servizi che stanno producendo modelli educativi diversi dai nidi e dagli altri servizi precedentemente conosciuti.

È una situazione educativa che prevede uno spazio a dimensione domestica e un’organizzazione caratterizzata da relazioni più intime con il bambino e più dirette con le famiglie. È però necessario sfatare alcuni luoghi comuni sui servizi domiciliari e leggere queste esperienze sia negli aspetti innovativi sia in quelli problematici. Se ne riassumono di seguito i più significativi:

- non rappresentano il toccasana per il superamento delle liste di attesa nei Comuni grandi e medio-grandi, dato l’esiguo numero di bambini che possono accogliere, comunque costituiscono un’ulteriore possibilità che è venuta ad articolare il ventaglio dell’offerta educativa 0-3 anni. In particolare potrebbero diventare una soluzione in quelle realtà piccole o isolate in cui non sia possibile per ragioni numeriche, geografiche o culturali procedere subito alla realizzazione di un micronido;
- sono realtà molto problematiche dal punto di vista educativo perché il lavoro dell’educatore si svolge spesso in solitudine e nell’autoreferenzialità, cioè senza un collegamento con altre realtà educative territoriali che possano offrire spazi complementari di confronto per i bambini e l’educatore stesso;
- spesso sono esperienze che hanno una vita breve, dato che possono essere correlate all’età del figlio della persona che svolge il ruolo di educatrice domiciliare (come nel caso delle Tagesmutter) o si svolgono in contesti non pensati appositamente per l’accoglienza di un piccolo gruppo di bambini,
- dal punto di vista della gestione, sempre in rapporto all’orario di servizio garantito, i dati finora a disposizione dimostrano che queste esperienze non sono meno costose degli altri servizi integrativi e dei nidi tradizionali stante il basso rapporto (1/3 o 1/5-6) tra bambini e educatrice e la presenza richiesta, in alcuni momenti della giornata, di un’ulteriore educatrice o di personale semivolontario se si supera il numero di 3/4 bambini piccoli;
- sono meno costosi solo se si pensa di utilizzare manodopera non qualificata (cioè senza i titoli richiesti per gli altri servizi educativi) o semivolontaria o baby-sitter che non danno le garanzie educative richieste.

Si debbono, quindi, prevedere alcune garanzie minimali senza le quali è difficile parlare di servizio educativo:

- occorre un progetto che tenga conto degli aspetti organizzativi, pedagogici ed educativi e dia garanzia sia al bambino che alla famiglia. Non è sufficiente essere una “buona madre” per collaborare a educare i figli di altri;
- questa esperienza deve essere inserita nel sistema territoriale più ampio dei servizi educativi 0-3 anni per garantire rapporti, confronti, scambi con altri servizi del territorio che si interessano di infanzia;
- è necessaria una supervisione pedagogica per verificare il procedere dell’esperienza e superare la solitudine professionale in cui possono essere relegate l’educatrice familiare e quella domiciliare.

È quindi evidente che, senza voler sminuire l’utilità di questi servizi, occorre uscire dagli equivoci secondo cui chiunque può essere in grado di prendersi cura di bambini piccoli e che sia possibile affrontare l’educazione dei bambini senza preparazione (formazione di base e in servizio) o reti di protezione per sé e per i bambini stessi.

In questa ottica il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia ha costituito un trampolino finanziario per lo sviluppo anche di questi servizi, tuttavia non si è arrivati a definire un quadro certo di riferimento affinché tali servizi rispondano ai requisiti e alle necessità sopra evidenziate.

Di importanza marginale è stato l’intervento *una tantum* del Dipartimento per le Pari Opportunità che con decreto del Ministro per le Pari Opportunità del 12 maggio 2009 inerente la ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per l’anno 2009 ha inteso perseguire tra i vari obiettivi quello di implementare nidi, nidi famiglia, servizi e interventi simili (“mamme di giorno”, educatrici familiari o domiciliari, ecc.) definiti nelle diverse realtà territoriali. Rispetto a quest’ultima azione è stato importante l’intervento delle Regioni che hanno richiesto di inserire nel bando un esplicito riferimento al rispetto delle leggi regionali in materia e che si parlasse non di solo modello Tagesmutter, ma di servizi domiciliari.

Criticità

Come già anticipato, l’esperienza dei servizi domiciliari ha raggiunto livelli di sviluppo sia quantitativo sia qualitativo soprattutto in alcune Regioni del Nord e Province autonome dove il contesto orografico ne ha confermato la necessità e l’utilità. In queste Regioni e Province autonome c’è stato un forte impegno nel delineare un servizio che rispondesse a standard strutturali e organizzativi rispettosi dei diritti e dei bisogni dei bambini e delle famiglie. È tuttavia necessario evidenziare che lo sviluppo di tali servizi, oltre queste esperienze privilegiate, non ha avuto la stessa attenzione, facendo emergere chiari elementi di criticità:

- presenza di realtà regionali in cui non viene garantita un’adeguata professionalità del personale che in questi servizi si occupa dei bambini 0-3 anni e la supervisione pedagogica;
- assenza, in molte realtà, di standard strutturali ed organizzativi adeguati per accogliere bambini 0/3 anni, specifici per la tipologia del servizio domiciliare, con il conseguente rischio che venga aggirata la normativa inerente gli asili nido tradizionali e che di fatto i servizi domiciliari si propongano di offrire servizi simili ai nidi, ma senza adeguate garanzie;
- mancanza di una *governance* rispetto ai servizi domiciliari da parte del pubblico.

Prospettive di sviluppo

Lo sviluppo di questi servizi, alla luce delle criticità evidenziate, rende necessario per il futuro:

- un richiamo esplicito ai decisori politici sull’indifferibilità di una nuova normazione nazionale dei servizi per la prima infanzia e soprattutto sulle professioni educative;

- non offrire ai bambini servizi senza richiedere e dare garanzie: con le più buone intenzioni (dare ‘comunque’ una risposta) si possono fare “disastri educativi”;
- esigere una governance pubblica nel caso in cui vi sia una diffusione di microservizi sul territorio: il nido dovrebbe fungere anche da centro di incontro di tutte le operatrici/educatrici della rete dei servizi per la prima infanzia, compresi quelli domiciliari.
- sollecitare tutte le Regioni affinché normino e regolamentino questi servizi, allo scopo di andare oltre la logica della sperimentazione o peggio ancora dell’offerta incontrollata.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

In continuità con le politiche promosse a favore dell'infanzia si pongono gli interventi di consolidamento delle esperienze maturate nella Scuola dell'infanzia. Tale comparto scolastico è il luogo nel quale lo sviluppo dell'identità, dell'autonomia e delle competenze individuali risulta la finalità principale.

Oggi si afferma più che mai l'idea di un bambino soggetto di diritto, persona con potenzialità, capacità e disponibilità alla relazione e alla conoscenza fin dalla nascita. I bambini da piccolissimi entrano in relazione con il mondo, mostrano di essere competenti, curiosi, desiderosi di conoscere. Attivano processi di conoscenza come percorsi di auto e socio-costruzione e il compito di chi educa è quello di sostenere il bambino in questa ricerca, attivando contesti plurimi che alimentino il confronto e lo scambio. Siamo davanti a un bambino che richiede agli adulti responsabilità, attenzione e ascolto relativamente a come si costruiscono e si manifestano i processi di apprendimento e di sviluppo della conoscenza e a come tutto questo sta in relazione al ruolo dell'insegnante, della scuola e di una comunità.

La rilevazione quantitativa condotta sulla diffusione della scuola dell'infanzia ha messo in evidenza dati importanti che chiariscono come tale comparto abbia avuto un progressivo sviluppo e radicamento sul territorio nazionale. Nell'ultimo decennio infatti si è avuto un incremento della presenza di scuole sul territorio, del numero di sezioni e del numero di bambini che frequentano il servizio:

% di incremento del n. delle scuole tra il 2000 e il 2010	+ 32,42
% di incremento del n. delle sezioni tra il 2000 e il 2010	+ 6,68%
% di incremento del n. di bambini tra il 2000 e il 2010	+ 6,87%

I dati relativi al 2009/10 non ci devono tuttavia rendere troppo ottimisti dal momento che nel corso del 2011/12 abbiamo assistito a un processo di arretramento con la creazione di liste di attesa soprattutto nei comuni capoluogo.

Criticità

Le riflessioni sulla generalizzazione della scuola dell'infanzia mancano in alcuni casi dei dati necessari per definire un quadro realmente esaustivo di questi servizi.

Tra gli aspetti di criticità da segnalare e che in modo inequivocabile influiscono non positivamente sulla qualità di questi servizi dobbiamo ricordare, per l'anno 2011-12:

- l'aumentata numerosità dei bambini all'interno delle sezioni (per un approfondimento del tema rimandiamo alla scheda allegata A04 in cui i dati relativi agli iscritti al 2011-12 evidenziano la problematica citata);
- un arretramento sul tema della generalizzazione e la creazione di liste di attesa soprattutto nei comuni capoluogo;
- non continuità annuale dei dati e quasi totale mancanza di informazioni in grado di offrirci un quadro d'insieme della qualità di questi servizi;
- rischio che la scuola dell'infanzia, in particolare nei confronti dei bambini minori di 3 anni che anticipano l'ingresso, sopperisca alla carenza di servizi 0/3, offrendo un servizio non adatto a quella fascia di età.

Prospettive di sviluppo

Per quanto riguarda la generalizzazione della Scuola dell'infanzia per il futuro appare necessario:

- prendere atto della realtà e proporre la difesa dei diritti alla cura e all'educazione dei bambini;
- potenziare le Sezioni Primavera come sezioni ponte in stretta correlazione con la scuola dell'infanzia, dando loro dignità istituzionale;
- prevedere un "piano straordinario" di formazione delle insegnanti che accolgono bambini di età inferiore a 3 anni, utilizzando anche l'esperienza di gestori di nido pubblici/privati;
- promuovere un percorso di indagine volto ad approfondire non solo gli aspetti quantitativi, ma anche quelli qualitativi, nell'ottica di evidenziare i punti di forza di un comparto scolastico ricco di storia ed esperienze.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

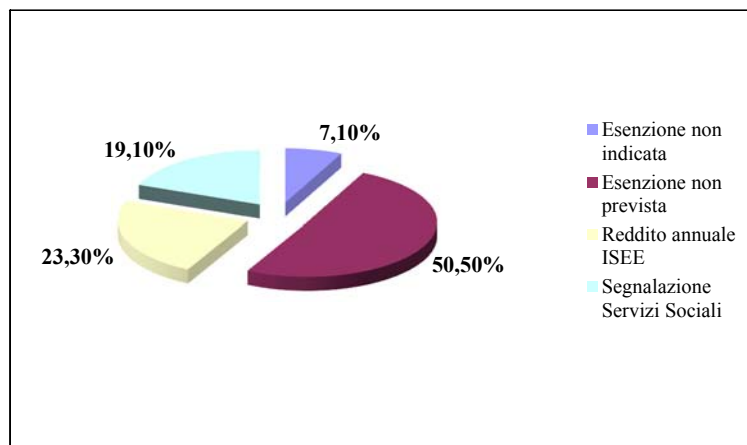
Il primo aspetto su cui appare interessante spendere una breve riflessione riguarda soprattutto il concetto di “fragilità” applicato alla famiglia. Ovviamente non c'è né il tempo né lo spazio per proporre una riflessione molto articolata, tuttavia ci sembra opportuno fermare l'attenzione su almeno due aspetti salienti della fragilità: la vulnerabilità e l'esclusione sociale. Il primo punto è quello che racchiude in sé più significati poiché il concetto di vulnerabilità può implicare aspetti sociali, culturali, psicologici e non ultimo di reddito. L'aspetto economico è oggi quello più evidente ma anche meno scontato, poiché chi è povero non solo ha poche risorse e, talvolta, poche capacità, o rischia di perderle con il passare del tempo ma, avendo poche risorse e poche capacità è a rischio di essere escluso dalle attività abituali, dagli stili di vita comuni del suo contesto. In questo senso è a rischio di «esclusione sociale», intendendo con questi termini la mancata integrazione (inclusione) sociale, per cui chi non ha titoli sufficienti non può fare parte attiva della società in cui è inserito, non possiede cioè (o rischia di perdere) la “cittadinanza”. Questa sembra la condizione attuale di molte famiglie anche del «ceto medio» (al di là delle statistiche ISTAT o Bankitalia): esse corrono un rischio concreto di vulnerabilità (se vogliamo, di fragilità). Si tratta di una fragilità a livello dei diritti di cittadinanza (diritto al lavoro, alla casa, alla partecipazione politica, ecc.); in questo caso si può parlare non tanto di «esclusione» vera e propria, quanto piuttosto di «debolezza dell'inclusione sociale». È purtroppo una condizione reale, seria ed estesa, ma anche sostanzialmente sottovalutata. In realtà, oggi più di ieri, l'esclusione sociale può essere determinata non solo da fattori economici ma anche da vulnerabilità culturali (es. appartenere a una cultura altra e faticare nel processo di integrazione), psicologica (pensiamo a tutte quelle persone che per qualche motivo soffrono disturbi particolari e per questo non riescono a inserirsi nelle opportunità sociali o, più semplicemente, non sono accettati). L'interpretazione del concetto di fragilità è dunque molto complesso tanto più se, oltre a connetterlo ai fattori considerati, lo colleghiamo alle politiche di aiuto e supporto che possono essere messe in campo per arginare le cause che determinano le condizioni di fragilità.

Le informazioni relative alle modalità di accoglienza delle famiglie fragili all'interno dei servizi per l'infanzia sono molto scarse e non ci permettono di delineare un quadro sufficientemente coerente ed esaustivo del problema. Recentemente un'indagine su “Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe”, condotta per il “Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia” al 31-12-2010, ha evidenziato come per i servizi educativi alla prima infanzia si proceda all'abbattimento della retta con applicazione del reddito ISEE. È un meccanismo di agevolazione tariffaria che ricorre soprattutto nei servizi a titolarità pubblica e che, da questo punto di vista, agevola la frequenza di bambini appartenenti a famiglie fragili soprattutto da un punto di vista economico.

La soglia ISEE di esenzione dal pagamento della retta – la cui media nazionale è pari a € 4.624 – varia sensibilmente tra le macroaree, come accadeva per l'importo della retta massima. In particolare, a Nord-Ovest si registra il valore massimo (€ 4.952) del reddito d'esenzione, seguito da quello del Nord-Est, che ammonta a € 4.762. Nel Centro la media si attesta su € 4.504, mentre sul fondo della graduatoria si trova l'area del Sud e Isole, con un reddito di esenzione pari a € 3.802, inferiore alla media nazionale di circa €800. Per avere un quadro completo della situazione dell'esenzione dal pagamento della tariffa, è necessario sottolineare che, accanto al criterio del reddito, è emersa, quale motivo di esenzione completa, la segnalazione da parte dei servizi sociali, in particolari situazioni di necessità/difficoltà/disagio della famiglia del bambino. Oltre a ciò si evidenzia un insieme piuttosto diffuso di servizi in cui l'esenzione del pagamento non risulta

contemplata. In effetti, in Italia l'esenzione tramite ISEE è diffusa solo nel 23,3% dei nidi che presentano meccanismi di abbattimento della retta, mentre l'esenzione tramite segnalazione da parte dei servizi sociali riguarda il 19,1% delle strutture. Di conseguenza, se si esclude la non-risposta, pari al 7,1%, un dato importante che emerge dall'analisi è che una fetta consistente delle strutture analizzate (il 50,5%) non prevede l'esenzione dal pagamento.

**Nidi d'infanzia secondo la tipologia di criterio per l'esenzione della retta nei nidi d'infanzia che presentano meccanismi di abbattimento della retta. Italia
(per 100 nidi che presentano meccanismi di abbattimento)
(Fonte: Centro nazionale di documentazione- Monitoraggio Piano nidi)**



Le rette applicate dai nidi d'infanzia possono essere interessate da altri meccanismi di abbattimento, sconto o agevolazione tariffaria che non dipendono dal reddito ISEE, ma sono invece legati a diverse caratteristiche del bambino o della sua famiglia. Questi meccanismi sono applicati dal 68% dei servizi. I meccanismi di abbattimento rilevati nel corso dell'indagine sono stati raggruppati in sei categorie:

- l'iscrizione contemporanea alla stessa struttura di uno o più fratelli del bambino;
- la comprovata situazione di indigenza familiare, con o senza la segnalazione dei servizi sociali;
- l'assenza per malattia prolungata, per la quale lo sconto viene generalmente calcolato in base agli effettivi giorni di assenza;
- la frequenza ridotta, che può riguardare la riduzione dell'orario giornaliero o dei giorni settimanali di frequenza rispetto agli standard previsti dalla struttura, oppure può essere dovuta al periodo d'inserimento o ancora può dipendere dalle vacanze natalizie/estive;
- la disabilità del bambino;
- altri meccanismi legati al reddito, diversi dall'applicazione dell'ISEE (ad esempio, l'agevolazione riservata alle famiglie monoreddito, l'uso di voucher regionali riservati a redditi inferiori ad un certo valore soglia, lo sconto per famiglie che pagano il mutuo per l'acquisto della prima casa, riduzioni in base al reddito dell'importo dei soli buoni-pasto, ecc.).

Il criterio che ricorre più frequentemente tra le strutture che dichiarano di applicare alle rette altri meccanismi di abbattimento, sconto e agevolazione tariffaria è l'iscrizione contemporanea di uno o più fratelli: in particolare, esso è indicato dal 61% dei nidi, con una diffusione di gran lunga superiore rispetto agli altri criteri. La comprovata situazione di indigenza della famiglia è considerata un criterio di abbattimento da circa un quinto delle strutture. L'assenza per malattia prolungata dà diritto a uno sconto sulla tariffa applicata per il 20% dei nidi, mentre la frequenza ridotta costituisce un criterio di abbattimento per il 10% di essi. La disabilità è una condizione che solo in un modesto 5% dei nidi viene considerata un fattore di abbattimento della retta.. Diversamente, gli altri meccanismi legati al reddito godono di una discreta diffusione.

Un altro aspetto da cui è possibile desumere l'attenzione rivolta alle famiglie fragili riguarda i criteri di accesso a questi servizi. I criteri che più spesso troviamo menzionati sono: ordine di arrivo della domanda, segnalazione servizi sociali, disabilità, figlio di dipendente azienda titolare del servizio, condizione occupazionale madre, condizione occupazionale padre, Composizione del nucleo familiare e risorse di cura disponibili, condizione patrimoniale/reddituale famiglia. Tra questi, quelli più indicativi di un'attenzione verso la fragilità sono: la segnalazione dei servizi sociali (che può indicare un ventaglio molto ampio di fragilità: sociale, culturale, economica, ecc.), la condizione occupazionale della madre e del padre e la condizione patrimoniale/reddituale della famiglia.

Il tema dell'accoglienza delle famiglie, e di quelle fragili nello specifico, rappresenta un centro di attenzione di tutte le programmazioni educative di questi servizi: a tale proposito vengono promosse iniziative esperienziali sul tema della genitorialità sulle quali, però, non abbiamo informazioni dirette ma desumibili solo da ricerche condotte, nella maggior parte dei casi, da istituti universitari.

Criticità

Purtroppo riguardo a questa azione specifica non sono presenti dati e/o informazioni in grado di restituire un quadro sufficientemente chiaro della situazione. Le informazioni riportate sopra fanno riferimento solo ai servizi educativi 0-3 anni, mentre sarebbe estremamente interessante comprendere, a livello quanti-qualitativo, quali forme di intervento sono applicate nella scuola materna e nei servizi integrativi, nonché quali altre iniziative si assumano a livello locale per favorire la frequenza dei servizi educativi e le scuole per l'infanzia da parte di bambine e bambini appartenenti a famiglie fragili. Approfondimenti di tipo qualitativo e contenutistico, al momento, sono possibili solo attraverso l'analisi dell'esperienza delle 15 città riservatarie, grazie all'esistenza della Banca dati che archivia i progetti finanziati annualmente tramite i fondi riservati ex lege 285/1997. Nel futuro se si intende continuare a sviluppare la riflessione avviata con questa scheda sarà necessario chiarire meglio le categorie che definiscono la "fragilità".

Prospettive di sviluppo

Per il futuro, pertanto, potrebbe essere interessante promuovere un'indagine tesa a chiarire:

- quali sono le categorie che aiutano a definire il concetto di fragilità;
- se esistono criteri di accesso che facilitano l'accoglienza delle famiglie fragili;
- quali azioni vengono promosse all'interno dei diversi contesti educativi/scolastici per accogliere e favorire la partecipazione di queste famiglie.

Esperienze significative in relazione alle azioni da 1 a 5

Nell'area dei servizi educativi per la prima infanzia, le esperienze significative segnalate sono riconducibili essenzialmente a due macro categorie:

1. qualificazione della dimensione istituzionale attraverso atti di riforma della normativa regionale vigente oppure lo sviluppo delle competenze delle strutture stesse di governo mediante azioni di formazione – in questo caso il riferimento più ricorrente è ai seminari organizzati nel quadro delle attività di Assistenza tecnica alle Regioni del Mezzogiorno – o ancora la messa punto di strumenti di controllo e monitoraggio (ad esempio la partecipazione al Sistema informativo nazionale sui Servizi socio-educativi per la prima infanzia);

2. rafforzamento del sistema locale di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso lo sviluppo di nuovi servizi, la creazione di strutture di coordinamento (es. la costituzione di tavoli multilaterali e inter-istituzionali per il coordinamento delle attività...); l'organizzazione di seminari per gli operatori con finalità di approfondimento dei temi connessi al sistema regionale dei servizi educativi; la valorizzazione dei servizi come spazi per creare innovazione educativa attraverso la ricerca e la sua applicazione nei servizi educativi, intesi come laboratori di vita quotidiana, nei quali monitorare e valutare la qualità delle relazioni, dei contenuti, dei modelli pedagogici di riferimento; l'avvio di progettualità sperimentali per lo sviluppo di pratiche e metodi condivisi di progettazione educativa e documentazione del lavoro svolto.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Il tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei bambini con disabilità rappresenta una sfida per affrontare e superare barriere, non tanto architettoniche, quanto culturali, sociali ed economiche. L'inclusione dei bambini con disabilità è un indicatore di qualità delle politiche per l'infanzia. In Italia è stato superato l'approccio specialistico e il modello medico riabilitativo che considerava la disabilità solo come una questione medica. Proprio in tale direzione si muove l'iniziativa del MIUR dedicata all'applicazione in ambito scolastico dell'ICF (International Classification of Functioning) dell'OMS. L'ICF infatti interpreta la disabilità, a differenza di quanto avviene con il modello medico, come interazione fra una carenza nel funzionamento e il contesto sociale e culturale in cui la persona con disabilità vive. Ciò può imprimere un importante impulso alle politiche scolastiche, in quanto induce i contesti educativi a definire con chiarezza e precisione quali sono le barriere che ostacolano o i meccanismi facilitatori che promuovono la partecipazione del bambino con disabilità alla vita sociale della scuola e ai processi di apprendimento.

L'integrazione è un processo che prese avvio nella scuola italiana nei primi anni 70 come conseguenza della profonda contestazione rivolta agli istituti e alle strutture emarginanti dove, fino a quel momento, venivano assistite ed educate le persone con disabilità: molte delle scuole speciali esistenti vennero chiuse e i bambini con disabilità furono inseriti nelle classi della scuola comune. Nei decenni successivi si determinò una consistente evoluzione culturale e concettuale rispetto al tema dell'handicap, accompagnata da un parallelo progresso in termini legislativi: venne superato l'approccio dell'uguaglianza, per cui il bambino con disabilità doveva essere il più possibile come gli altri, per assumere l'approccio della diversità come risorsa individuale, secondo cui ciascun bambino è diverso da tutti gli altri per elementi di storia e di identità, per stili di apprendimento e per capacità comunicative e cognitive. Il termine *integrazione* ha sostituito quello di *inserimento* nell'ambito scolastico, sociale e legislativo, segnando il passaggio dalla realtà del bambino disabile inserito nella scuola, ma sostanzialmente isolato ed evitato, alla fase in cui ci si impegna attivamente perché egli sia pienamente integrato nel gruppo dei suoi coetanei, della scuola, del territorio. Un documento interessante al riguardo è costituito dalle *Linee guida per l'integrazione degli alunni con disabilità* emanate dal MIUR il 4 agosto 2009, ove si distingue fra il portato normativo della legge 118/1971, orientata all'inserimento, e la legge 517/1977, che invece è volta a promuovere l'uguaglianza sostanziale mediante l'attivazione di misure specifiche e l'assegnazione dell'insegnante di sostegno. L'alunno disabile non deve essere semplicemente inserito in una classe: la scuola deve impegnarsi a identificarne le possibilità, gli interessi, le potenzialità e i punti di debolezza per facilitarne la piena integrazione nel gruppo. Integrare non significa livellare, cancellare le differenze individuali, ma valorizzare le risorse degli alunni, assegnare a ciascuno ruoli diversi e complementari e favorire lo sviluppo di una fitta rete di relazioni amicali. La scuola dovrebbe svolgere un ruolo attivo, nell'ottica dell'inclusione: accoglie il bambino con disabilità e la sua famiglia; crea un ambiente favorevole allo sviluppo del bambino; collabora con la famiglia e favorisce lo sviluppo di una rete formata da servizi e professionalità diverse, che includa anche la scuola stessa e la famiglia, avendo come obiettivo il prendersi cura del bambino in senso globale, non solo dal punto di vista scolastico.

Naturalmente, la premessa a tale approccio educativo di matrice inclusiva si fonda su appropriate competenze degli insegnanti, non solo di sostegno. A tal riguardo, si rammenta che il MIUR ha avviato, in collaborazione con importanti università, master e corsi di perfezionamento finalizzati al miglioramento delle competenze degli insegnanti sulla Sindrome autistica, sul ritardo maturativo e mentale, sulla sindrome ADHD e sulle disabilità sensoriali. Vale la pena qui ricordare

che il DPR 249/2010 concernente la formazione iniziale dei docenti ha previsto, nel percorso per gli insegnanti di scuola primaria, 30 CFU di pedagogia e didattica speciale.

Un supporto specificamente dedicato alle tecnologie per l'integrazione scolastica è stato definito con il progetto “*Nuove Tecnologie e Disabilità*”, che ha, tra l'altro, previsto l'istituzione di 96 Centri Territoriali di Supporto (CTS) diffusi sul territorio nazionale. Tali Centri svolgono consulenza alle scuole, agli alunni e ai loro genitori in materia di tecnologie per l'integrazione, offrono ausili tecnologici in comodato d'uso, organizzano corsi di formazione per insegnanti sulle nuove tecnologie assistive.

Nel corso degli ultimi decenni non sono mancate, nella scuola italiana, esperienze ben riuscite di integrazione di alunni con disabilità. Sono stati realizzati progetti di supporto che hanno dato esiti positivi, aumentando l'autostima e le capacità scolastiche e relazionali dei bambini e ragazzi con disabilità. In particolare, soprattutto negli ultimi anni, sono state intraprese iniziative legislative che hanno portato alla definizione delle citate *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* e delle *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con Disturbi Specifici di Apprendimento* e all'istituzione di un Osservatorio permanente per l'integrazione degli alunni con disabilità, con compiti consultivi e propositivi, attinenti alle problematiche interistituzionali e interprofessionali relative all'integrazione degli alunni con disabilità in ogni ordine e grado di scuola.

È fondamentale continuare a sperimentare modalità di inclusione con il gruppo classe per creare un clima favorevole non solo alla riuscita didattica ma anche allo star bene a scuola. Ferma restando la questione concernente la legalità del titolo di studio, e dunque la distinzione fra percorsi differenziati e percorsi equipollenti e gli esiti diversi che essi offrono, le esperienze più importanti insegnano che un fattore di successo dei processi di integrazione consiste nella creazione all'interno della classe di un clima cooperativo tra tutti gli alunni, in cui le prestazioni del singolo vengano valutate in relazione ai propri precedenti risultati e non confrontate con standard esterni o con le prestazioni dei più bravi. Dimostrare stima ai bambini con disabilità e avere fiducia nelle loro capacità di crescita è senza dubbio utile a creare un clima sereno e positivo, in cui ogni alunno, con e senza disabilità, possa sperimentare e apprendere anche dai propri errori. I genitori devono inoltre poter avere fiducia negli operatori che lavoreranno con il loro bambino. Perché questo avvenga, è necessario che gli insegnanti coinvolgano la famiglia facendole assumere un ruolo propositivo e attivo. La scuola non può offrire stimoli formativi uguali a tutti gli alunni, in quanto ciascun alunno ha le sue peculiari esigenze formative, i suoi ritmi e i suoi stili di apprendimento: l'inclusione dei bambini con disabilità esemplifica in modo immediato l'importanza di pensare a mete formative personalizzate. Da trent'anni la scuola italiana sta affrontando il problema dell'individualizzazione dell'insegnamento. Il grande salto di qualità che essa deve realizzare consiste nella realizzazione di un'organizzazione educativa e didattica che sia differenziata, individualizzata, personalizzata per tutti gli alunni, e non soltanto per determinate categorie, quali gli alunni con disabilità.

In tema di personalizzazione e individualizzazione, riveste un ruolo importante l'approvazione della legge n. 170 del 2010 che ha disciplinato la tutela del diritto allo studio degli alunni e degli studenti con DSA (Disturbi Specifici dell'Apprendimento). Tale legge ha dato corso a una serie di interventi che hanno portato alla sottoscrizione del DM 12 luglio 2012 e delle citate *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con DSA*. A questo riguardo, le Linee guida chiariscono che il diritto allo studio degli alunni in questione è tutelato mediante un canale diverso da quello previsto per gli alunni con disabilità certificati ai sensi della legge 104/1992. La specificità di tale canale è l'implementazione di una didattica personalizzata e individualizzata, nonché di strumenti compensativi e di misure dispensative. La tipologia del disturbo, tranne casi di comorbidità con altri disturbi, non richiede l'intervento dell'insegnante di sostegno. La legge e gli atti conseguenti richiedono quindi al docente curricolare la maturazione di competenze in ordine alla personalizzazione e all'individualizzazione dell'insegnamento,

competenze che avranno sicuramente esiti positivi per lo sviluppo di una scuola inclusiva a prescindere dalle tipologie di disabilità presenti nella classe.

Criticità

Dopo trent'anni di esperienze e pratiche educative dedicate è doveroso interrogarsi sulla reale capacità delle politiche scolastiche e sul loro effettivo contributo alla realizzarne degli obiettivi che ci si era posti. I passi compiuti sono stati sicuramente molti, tuttavia non possiamo non prendere in considerazione le criticità e i punti di debolezza che maggiormente possono pregiudicare l'efficacia operativa e, alla lunga, la credibilità stessa delle politiche messe in campo. In questo caso può essere interessante riprendere alcune osservazioni emerse dal rapporto *Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte*, realizzato dall'Associazione TreeLLLe, dalla Caritas Italiana e dalla Fondazione Agnelli e in cui emergono riflessioni interessanti. L'analisi infatti ci pone di fronte a problematiche e criticità quali:

- limiti e controindicazioni delle attuali procedure formali e di certificazione;
- scarsa capacità di interazione e cooperazione tra la scuola e gli altri attori chiamati a collaborare per il successo dei processi di integrazione (famiglie, servizi sanitari e sociali, volontariato);
- mobilità elevata del personale docente (e in particolare degli insegnanti di sostegno);
- insegnanti di sostegno dal profilo professionale incerto (e in molti casi inadeguato allo scopo), poco valorizzati e motivati, insegnanti curricolari spesso privi di formazione pedagogica speciale e poco disponibili a collaborare con i colleghi di sostegno;
- mancanza di azioni sistematiche per la diagnosi precoce della disabilità.

A quanto sopra rilevato è doveroso aggiungere anche questi altri aspetti di difficoltà:

- disomogeneità nell'applicazione della normativa nazionale;
- mancanza di dati aggiornati per la programmazione e il monitoraggio;
- mancanza di regolamentazione nel sistema di assegnazione degli assistenti educativi.

Prospettive di sviluppo

Il tema dell'inclusione dei soggetti disabili nella scuola costituisce un argomento importante che per il futuro richiede azioni sicuramente più forti. Tra quelle più urgenti indichiamo:

- sulla base della legge 3 marzo 2009, n. 18, recante: "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità", si devono definire criteri omogenei per la valutazione della disabilità nel minore, su base ICF;
- promuovere azioni volte alla prevenzione e alla diagnosi precoce;
- potenziare e diffondere le azioni di formazione e supporto alle famiglie dei bambini con disabilità;
- potenziare la formazione degli insegnanti curricolari soprattutto della scuola secondaria;
- favorire una maggiore collaborazione tra i diversi enti coinvolti nel processo di inclusione scolastica con accordi di programma e/o protocolli d'intesa;
- favorire e rafforzare la progettazione e l'attuazione di percorsi per l'orientamento lavorativo e l'inserimento nel sociale, in collaborazione con gli enti locali ed associazioni presenti sul territorio;
- potenziare le strutture centrali di coordinamento e di monitoraggio.

Esperienze significative

Per quanto riguarda i bambini con disabilità, le esperienze significative segnalate dalle Regioni e Province autonome si riferiscono a progetti che riguardano lo sviluppo di reti locali di servizi per favorire il trattamento e la riabilitazione dei soggetti affetti da autismo e disturbi dello

sviluppo, l'organizzazione di servizi dedicati, l'adozione di linee guida o di accordi programma per favorire l'integrazione scolastica o l'organizzazione di percorsi formativi mirati per gli operatori dei servizi. In altri casi è stato indicato come buona pratica l'approccio adottato nelle politiche regionali di settore, basato su una visione sistemica del soggetto ai cui diritti e bisogni il sistema regionale cerca di rispondere con interventi integrati sui quattro ambiti fondamentali della salute, dei servizi sociali, dell'istruzione e del lavoro, per poi estendersi a tutti i principali ambiti di partecipazione alla vita sociale (mobilità, sport, turismo, comunicazione...).

Sintesi degli elementi più significativi dell’azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Nel corso degli anni il sistema degli interventi e dei servizi sociali professionali ha subito in Italia processi sia di consolidamento sia di diversificazione territoriale come esito delle differenti scelte programmatiche da parte dei governi regionali, delle trasformazioni sociali dei bisogni e delle risposte agli stessi, dei cambiamenti nelle prassi operative degli assistenti sociali impiegati nei diversi servizi territoriali e delle incertezze nelle dotazioni economiche dei servizi. Il Servizio sociale professionale viene indicato dalla legge 328/2000 (art. 22) tra i livelli essenziali da assicurare su tutto il territorio nazionale, deve infatti essere presente in ogni Comune in misura proporzionata al bacino di utenza. Esso ha lo scopo di intercettare la domanda sociale, prendere in carico e rimuovere le situazioni di emergenza dovute a fragilità sociali e accompagnare il bambino e la sua famiglia a fruire delle prestazioni offerte dalla rete dei servizi.

Il Piano faceva propria l’esigenza di addivenire all’unitarietà nelle metodologie di intervento e nell’organizzazione del Servizio sociale. A livello centrale non si è giunti a dare seguito all’indicazione di costituire un Tavolo di confronto da cui far scaturire linee unitarie di orientamento, tuttavia l’esigenza era stata colta correttamente, come dimostra l’iniziativa assunta direttamente dall’Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali, che ha portato a termine un primo lavoro di riflessione partecipata che ha condotto alla stesura delle *Linee guida per la regolazione dei processi di sostegno e allontanamento del minore*. Le linee guida rappresentano il momento conclusivo di un articolato lavoro di riflessione e approfondimento che ha visto coinvolti molteplici attori¹. Il documento elenca alcuni elementi da tenere in considerazione in caso di allontanamento di un bambino o adolescente dal nucleo familiare, ed esplicita la necessità di potenziare il sostegno alle famiglie non solo in funzione preventiva rispetto agli interventi più traumatici, ma anche, successivamente, per consentire una comprensione delle ragioni del provvedimento e una possibile crescita e recupero delle risorse interne al nucleo familiare. Precisa inoltre che in caso di allontanamento va sempre perseguito un intervento che tenga in considerazione il rispetto delle persone, l’informazione dei soggetti coinvolti, la ricerca delle modalità più opportune per l’esecuzione del provvedimento e la necessaria tempestività, in relazione sia alla sua efficacia sia all’esigenza di ridurre quanto più possibile il trauma che il bambino e i suoi familiari possono riportare.

Le linee guida sono uno strumento non solo di orientamento, ma anche di verifica dell’intervento. All’interno di uno scenario di crisi delle politiche sociali e delle risorse attribuite al welfare rivestono un ruolo rilevante gli strumenti di valutazione della qualità dei servizi, in quanto essi mettono i servizi nella condizione di legittimare il mandato che hanno assunto, potendo rispondere non solo su ciò che sanno mettere in campo, in termini di servizi destinati ai cittadini, ma anche su come erogano questi servizi, adottando pertanto un’ottica di miglioramento continuo della qualità e dell’efficienza.

Criticità

Tra i punti di maggiore criticità si elencano i seguenti:

- la mancanza di linee di orientamento nazionali;

¹ L’Associazione Italiana Magistrati e per la Famiglia, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani, il Consiglio Nazionale Forense, il Consiglio Nazionale dell’Ordine degli Assistenti Sociali, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Commissione Minori dell’Associazione Nazionale Magistrati, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

- la carenza di risorse per la formazione e l'aggiornamento degli operatori: gli operatori sociali dovrebbero essere formati costantemente e soprattutto in concomitanza alle esigenze connaturate ai diversi cicli evolutivi della famiglia;
- il diverso grado di coesione delle comunità locali, che può evidentemente interferire con l'efficacia delle prestazioni dei servizi sociali; non a caso si va sempre più affermando il concetto di *community care*, con riferimento alla responsabilizzazione che ciascuna comunità dovrebbe avere rispetto ai problemi che la riguardano;
- l'assenza di azioni orientate a un sistema di azioni positive, promozionali e preventive, che alimenta la crescita e diffusione di fattori di rischio sociale;
- la riduzione delle prestazioni socio-assistenziali del sistema di welfare solo a misure a favore dei soggetti autenticamente bisognosi, perché ciò restringe il ruolo delle prestazioni professionali e delle politiche sociali a interventi focalizzati sulla povertà materiale.

Prospettive di sviluppo

Con riferimento alla necessità di avere delle linee di orientamento unitarie per il Servizio sociale con particolare attenzione all'infanzia e all'adolescenza, a partire dalla considerazione che il quadro normativo e organizzativo dei servizi vede il settore pubblico cambiare il proprio ruolo da ente erogatore diretto delle prestazioni sociali a soggetto di *governance*, in un contesto di stasi se non di decrescita delle risorse destinate al sociale, è necessario che il processo federalista garantisca, fra le Regioni più svantaggiate e quelle più ricche, un'equa redistribuzione delle risorse destinate al sociale e impegnate nei servizi a favore dei bambini e degli adolescenti. Gli enti locali e le Regioni dovrebbero poter assicurare risorse finanziarie e di personale sufficienti a garantire la presenza, nei vari servizi sociali territoriali, di un adeguato numero di professionisti a cui assicurare formazione continua, specializzazione e supervisione professionale.

Si avverte l'esigenza di ripensare e ridefinire il ruolo dell'assistente sociale in favore di competenze che oltrepassano i limiti della relazione con l'utente per prestare attenzione anche alla gestione delle esigenze della comunità: figure che siano dotate di competenze riflessive e di interazione, nonché di conoscenze e abilità che permettano loro di utilizzare gli strumenti della progettazione e del management sociale. I servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza dovranno prevedere azioni che favoriscano la piena integrazione dei soggetti in età evolutiva: servizi adeguati per l'integrazione scolastica, per lo sviluppo culturale, espressivo, sociale, per la salute fisica, attraverso la predisposizione di progetti specifici territoriali per permettere a tutti i cittadini in minore età la partecipazione ad attività sportive e ricreative artistico/espressive, nonché di servizi di supporto all'adempimento del diritto allo studio, con iniziative scolastiche ed extrascolastiche

È altresì utile mettere a sistema i servizi per provocare impatti sociali desiderabili, superando l'attuale frammentazione dei provvedimenti e delle misure ancora centralizzate e rispondenti a logiche di categoria di bisogno, fuori di un disegno complessivo. Questa esigenza appare più marcata se si considera che la qualità del servizio sociale è strettamente interrelata al funzionamento di servizi multipli (es. sviluppo biologico, culturale, espressivo, sociale ecc.) e alla prevenzione dei rischi del disagio sociale.

Esperienze significative

A livello regionale si osserva una diffusa attività di indirizzo volta a uniformare le prassi, specializzare le funzioni dei servizi, accrescere il livello di conoscenze degli operatori. In questa area, l'impegno delle Regioni cerca di dare risposta a un'esigenza fortemente sentita dagli operatori del settore, quella di potersi dotare di modelli di intervento che forniscano indicazioni su:

- il contesto normativo di riferimento;
- le loro funzioni obbligatorie e facoltative in base alle leggi vigenti;
- come individuare le situazioni familiari "a rischio" e come intervenire per "accertare" i casi;

- quando e in che modo segnalare all'autorità competente;
- con quali modalità operative realizzare l'integrazione inter-istituzionale (servizi socio-sanitari, tribunale, scuole, ospedali, forze dell'ordine ecc.);
- come conciliare flessibilità e personalizzazione delle risposte ai bisogni di bambini, adolescenti e famiglie con esigenze di standardizzazione e forte rispetto di vincoli di tipo economico;
- come affrontare la crisi familiare per salvaguardare, se possibile, i diritti del bambino e dei genitori a ricostituire legami affettivi positivi;
- quali misure adottare nei casi in cui la famiglia d'origine non sia ritenuta idonea.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

La “prevenzione dell'allontanamento” è un costrutto poco praticato e non codificato in maniera univoca, che sta emergendo nella coscienza collettiva degli operatori e dei servizi solo da alcuni anni. La ricognizione effettuata nel 2008 sullo stato di attuazione della legge 149 e pubblicata nel Quaderno 48/2009 del Centro nazionale di documentazione ha messo in evidenza, fra l'altro, che i bambini fuori famiglia sono in aumento, che è in aumento il tempo di permanenza fuori dalla famiglia, e che, a fronte di un forte e diffuso investimento sulla formazione delle famiglie affidatarie e delle comunità residenziali, seguito all'emanazione stessa della legge nel 2001, vi è stato un debole investimento sul rafforzamento delle famiglie di origine. Nonostante importanti differenze territoriali, pare quindi di poter affermare che negli ultimi anni i servizi abbiano lavorato per allontanare “bene” più che per evitare di allontanare.

Tutto ciò sembra imporre due macro-obiettivi all'agenda dell'attuale sistema di welfare:

1. diminuire il numero di bambini in collocamento esterno e quindi lavorare per prevenire gli allontanamenti: si tratta dell'area della *family preservation*, entro cui stanno assumendo rilievo gli *home intensive care program*;

2. migliorare l'appropriatezza degli interventi di allontanamento riducendone anche i tempi al fine di favorire il processo di riunificazione familiare per i bambini e i ragazzi che stanno già sperimentando la vita “fuori-famiglia”: si tratta dell'area della *family reunification*.

Non è immediato definire quali sono le famiglie *target* e la specificità degli interventi oggetto della presente azione, in quanto, spesso, in questo ambito, si parla indifferentemente di famiglie multiproblematiche, in condizioni di disagio, fragili, vulnerabili, a rischio di allontanamento e/o pregiudizio, ecc. Inoltre, dato che la prevenzione può essere primaria, secondaria e terziaria, in questo ambito, vengono ad essere coinvolti un target di famiglie e un complesso di azioni che comprendono un vasto *range* di servizi e soggetti, interventi e progetti. Per recensire l'esistente e progettare il futuro è necessaria pertanto una definizione più precisa dei target, di una cornice culturale e di un linguaggio comuni che possano delimitare il campo di una *politica* della prevenzione degli allontanamenti e aiutino a delineare gli elementi costitutivi delle pratiche inerenti a questo campo.

Per fare ciò, vanno innanzitutto descritti i molteplici riferimenti sul piano normativo:

- legge 4 maggio 1983, n. 184 (diritto del bambino a una famiglia);
- legge 28 agosto 1997, n. 285 (disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, rif. art. 4);
- legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali);
- legge 28 marzo 2001, n. 149 (modifiche alla legge n. 184/1983 nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile);
- legge 5 aprile 2001, n. 154 (misure contro la violenza nelle relazioni familiari).

Le forme di fragilità familiare al centro delle politiche di intervento oggetto di monitoraggio a livello nazionale, regionale e locale (per la rassegna della progettualità realizzata dalle 15 città riservatarie) sono molteplici e sostanzialmente riconducibili alle seguenti dimensioni:

- dimensione economica (assenza o scarsità di risorse materiali o reddituali, condizioni di precarietà e/o marginalità sociale collegate a crisi contingenti o condizioni croniche di dipendenza dai servizi, inadeguate condizioni abitative e/o lavorative, ecc.);
- dimensione relazionale (difficoltà relazionali tra i membri della famiglia e/o tra la famiglia e la comunità in cui vive che possono essere presenti soprattutto in famiglie con bambini in tutela o a rischio di allontanamento, famiglie in cui sono presenti forme diverse di violenza coniugale e/o domestica, in cui i genitori fanno uso di sostanze psicotrope, ecc.);
- dimensione individuale (malattie o disabilità di uno o più membri del nucleo familiare, ecc.);
- dimensione culturale (famiglie migranti o appartenenti a gruppi a rischio di esclusione sociale, come ad es. famiglie rom, sinti e caminanti, ecc.).

Ciò che sovente caratterizza queste famiglie è la multidimensionalità dei problemi che si trovano ad affrontare: sono cioè famiglie che, in momenti diversi del loro ciclo vitale e per periodi di tempo non transitori, manifestano difficoltà rispetto a più di una delle dimensioni sopra indicate e per questo vengono spesso definite anche famiglie multiproblematiche.

L'interazione fra problemi diversi che riguardano sia le relazioni interne fra i diversi membri della famiglia che le relazioni fra la famiglia e il suo contesto sociale, sono spesso causa di difficoltà nel prendersi cura in maniera adeguata dei bisogni di sviluppo dei figli. Fenomeno questo che può essere alla radice di episodi di negligenza e/o maltrattamento infantile.

In questo contesto, la nozione di rischio si riferisce comunemente a ciò che predispone un soggetto o una famiglia a un risultato evolutivo indesiderabile. Un fattore di vulnerabilità invece è ciò che aumenta la probabilità (sul piano dell'incidenza e della durata) che un problema, in presenza di un certo rischio, diventi importante, accentuandone la portata negativa sul soggetto o la famiglia.

All'opposto, un fattore di protezione riduce la probabilità che tale problema si verifichi, anche in presenza di un fattore di rischio. Si tratta di un fattore che, interagendo con il rischio, ne riduce la portata negativa sul soggetto e la famiglia, producendo resilienza, la quale aumenta la probabilità di un risultato evolutivo positivo, anche in presenza di certi fattori di rischio.

Le famiglie definite "fragili" in questa azione sono dunque famiglie confrontate con molteplici fattori di rischio e di vulnerabilità. Di conseguenza, gli interventi di prevenzione degli allontanamenti dovrebbero avere, come elemento costitutivo, coerentemente con la definizione appena indicata, l'essere multidimensionali, cioè il privilegiare un approccio d'intervento olistico e complesso allo stesso tempo, che consideri non tanto il problema emergente, quanto tutte le dimensioni che sono all'origine dei problemi indicati e che punti a ridurre l'impatto del rischio su soggetti e famiglie attraverso la messa in campo di fattori di protezione che, interagendo efficacemente con i fattori di vulnerabilità, aumentino, sia per i bambini che per i genitori coinvolti, le probabilità di esiti di sviluppo resilienti.

È all'interno di questa visione che, nel campo degli interventi per la prevenzione dell'allontanamento, si è realizzato gradualmente, nel corso degli ultimi anni, un ampliamento del paradigma tradizionale: l'attenzione degli studiosi, solitamente rivolta alla prevenzione del rischio di fragilità familiare, sembra essersi gradualmente allargata al rafforzamento delle competenze parentali e all'ottimizzazione della resilienza.

Coerentemente all'art. 3 della legge 149/2001, che recita "Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, 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 e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia", la letteratura è oggi abbastanza univoca nell'affermare che orientarsi verso la "protezione del minore", significa, fra l'altro, centrare l'intervento sulla "protezione delle relazioni familiari e delle relazioni sociali" evitando di allontanare il bambino e cercando i più diversi modi per aiutare i genitori a prendersi adeguatamente cura dei propri figli. In questo contesto, è decisiva la

promozione di una cultura che, per essere davvero centrata sulla tutela e la protezione del singolo bambino, sia centrata anche sul ben-trattamento e la resilienza di tutto il nucleo familiare.

Dal punto di vista concettuale, sembra dunque che l'azione si possa collocare dentro l'ambito del cosiddetto *Parenting Support*, un campo di politiche in piena espansione in tutta Europa, in quanto, ad esempio, sin dal 1989, l'*European Observatory on National Family Policies*, evidenzia la necessità di un "investimento sociale" verso bambini e genitori che integri la dimensione dell'intervento rivolto ai bambini con l'intervento rivolto ai loro genitori.

La centratura sul *parenting* è conseguenza delle recenti ricerche *evidence based* sull'impatto di una "genitorialità positiva" e di una "buona educazione" sullo sviluppo e la salute del bambino, come anche dall'impatto di una genitorialità carente sulla povertà, i disordini e i comportamenti antisociali e diversi fattori di rischio. Gran parte degli autori preferisce pertanto oggi situare il tema della prevenzione degli allontanamenti in una logica di promozione dei fattori protettivi dello sviluppo umano nella prospettiva della resilienza – intesa come capacità di far fronte alle avversità e alle situazioni difficili e/o traumatiche, raggiungendo, nel tempo, una forma di riorganizzazione funzionale della propria vita – e del sostegno alla genitorialità piuttosto che sulla sola prevenzione del rischio e la riduzione della vulnerabilità.

Il tema della fragilità dei nuclei familiari è affrontato in modo ricorrente nel Piano di azione con riferimento a linee di intervento legate a obiettivi di prevenzione primaria, come anche di protezione e tutela. La finalità generale è quella di assicurare al bambino il diritto a crescere nella propria famiglia o in un contesto di accoglienza comunque di tipo familiare, e a ricevere tutte le possibili forme di assistenza, cura e educazione. Il monitoraggio ha mostrato che nell'area della valorizzazione delle responsabilità familiari e degli interventi per far fronte a dinamiche che possono rappresentare un serio rischio evolutivo per il bambino, a livello nazionale e regionale si delineano due direttrici di azione prevalenti:

1. l'adozione di misure di sostegno al reddito per contrastare il rischio povertà e di esclusione sociale, con particolare attenzione ai nuclei familiari numerosi, con alcune misure di aiuto quali trasferimenti monetari diretti, bonus di sostegno ai consumi, esenzioni fiscali e integrazioni monetarie *una tantum* in momenti di passaggio della vita familiare, esempio la nascita di un figlio;

2. l'attivazione di misure a supporto diretto del bambino e del suo nucleo familiare in crisi per incidere positivamente sullo sviluppo psicosociale di bambini e ragazzi in difficoltà e contrastarne l'allontanamento e/o l'abbandono.

Nel primo caso le azioni si collocano in prevalenza nell'alveo tradizionale delle misure di assistenza alla famiglia mirate a garantire interventi in termini di sgravi fiscali e trasferimenti monetari di natura generica¹.

In questo ambito, alcuni aspetti emergenti riguardano la condizione contingente del Paese e alcuni aspetti di tipo organizzativo. Nello specifico, la crisi del sistema del welfare rende urgente una politica positiva e proattiva di sostegno alla famiglia basata sull'integrazione delle due direttrici

¹ Questi sono, com'è noto: le *detrazioni per carichi di famiglia* che sono destinate a tutti i cittadini soggetti all'Irpef che abbiano a loro carico il coniuge, uno o più figli, altri familiari e che agiscono in modo incisivo solo sui redditi medio-bassi perché hanno importi decrescenti al crescere del reddito o l'*assegno per il nucleo familiare* che è al tempo stesso una misura categoriale – in quanto ne beneficiano i lavoratori dipendenti, gli ex-dipendenti e i parasubordinati – e una misura soggetta alla prova dei mezzi perché l'erogazione dipende dallo stato di bisogno della famiglia e non solo dalla presenza di figli o altri componenti equiparate. Tra l'altro, non è stato utilizzato nel nostro Paese un criterio di distribuzione univoco nel tempo e così gli importi degli assegni variano da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, senza alcun riferimento a scale d'equivalenza, tanto che non risulta possibile definire con esattezza la logica entro cui si muovono oggi tali istituti, visto che tra i beneficiari effettivi permangono un numero elevato di coppie senza figli minori (stimate in circa 1,5 milioni di unità). Ai due precedenti istituti si sono affiancati negli ultimi anni altri provvedimenti minori, di carattere universale come l'*assegno alle famiglie con almeno tre minori* e l'*assegno di maternità* per le donne non lavoratrici che tuttavia non hanno modificato la natura propriamente assistenziale degli interventi a favore delle famiglie poiché vengono concessi solo a chi percepisce redditi molto bassi.

sopra menzionate e su una diversificazione dei servizi che accompagnino tutto il percorso di crescita dei bambini e quindi i processi di modificazione degli assetti familiari a integrazione delle tradizionali misure di sostegno al reddito. Si coglie inoltre l'esigenza di ripensare i servizi e gli interventi nella prospettiva di una maggiore capacità di intercettare precocemente situazioni di difficoltà, che possono trasformare condizioni temporanee di crisi (perdita del lavoro, malattia di un familiare, separazioni coniugali, ecc.) in spinte verso la cronicizzazione del disagio familiare, con il rischio di trascinamento verso condizioni di povertà, esclusione sociale, negligenza genitoriale. A ciò si aggiunge la necessità di favorire nei servizi e negli operatori un ripensamento della relazione con i genitori e con i bambini, cui rapportarsi come interlocutori-attori dei progetti costruiti con loro a sostegno dei bambini e dei ragazzi.

Tali esigenze trovano peraltro eco nel recente Piano nazionale per la famiglia deliberato in sede di Consiglio dei Ministri (giugno 2012), nel quale, accanto alla presa di atto della mancanza di un quadro organico di politiche di medio periodo rivolte in modo specifico alle famiglie, si individuano come soggetti prioritari di attenzione le famiglie con figli a carico. Vi è attenzione alle condizioni dei bambini e degli adolescenti nei loro contesti familiari, cui la strategia si rivolge per favorire l'aumento di risorse disponibili per le funzioni di cura e accudimento e la riduzione degli ostacoli che limitano o impediscono la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Tra le azioni previste nel Piano, da adottare e realizzare all'interno dei piani e dei programmi regionali e locali per la famiglia secondo le risorse disponibili, nella parte dedicata al rilancio dei servizi consultoriali e di informazione per le famiglie, si individuano come prioritari alcuni interventi collocabili nell'area della prevenzione primaria, finalizzati a:

- potenziare la rete dei consultori familiari nelle loro funzioni di sostegno alla genitorialità e accompagnamento alla risoluzione di situazioni di grave crisi familiare;
- riqualificare i Centri per le famiglie quali spazi informativi e formativi rispetto a esigenze di organizzazione e gestione familiare, nonché di incontro e scambio tra famiglie e tra famiglie e professionisti;
- riorganizzare i servizi di informazione delle famiglie, al fine di facilitare e ottimizzare l'accesso delle famiglie ai servizi loro dedicati e alle risorse disponibili.

Criticità

Gli elementi di criticità rilevati in fase di monitoraggio sono i seguenti:

- la complessiva scarsità anche quantitativa delle progettualità collocabili in questo ambito;
- gli scarsi investimenti generalmente effettuati sia sul versante della prevenzione primaria che secondaria che terziaria, che lasciano comunque intravedere uno sbilanciamento verso gli interventi effettuati nell'ambito della prevenzione primaria quali gli interventi di educativa domiciliare, i centri socio-educativi territoriali ecc., che non permettono di segnalare nessuna ricaduta reale rispetto al tema specifico della prevenzione degli allontanamenti;
- i riferimenti deboli, nei progetti esistenti, a una qualche evidenza scientifica, all'indicazione chiara del quadro teorico, dei metodi pedagogici che giustificano le azioni, gli strumenti, gli obiettivi, le azioni intraprese;
- la carenza di documentazione sui progetti, sui processi di implementazione e sugli esiti rispetto alla popolazione *target*, carenza imputabile alla debolezza del sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti realizzati nei diversi territori;
- la scissione tra le pratiche educative e sociali finalizzate alla promozione del benessere e quelle di tipo riparativo, che evidenzia la debolezza di un pensiero comune che mantenga integrati i vari livelli della prevenzione;
- l'insufficiente continuità assistenziale e la formazione disomogenea dei diversi professionisti che operano nei servizi di tutela e protezione, come di sostegno alle famiglie a rischio, quali *counseling* familiare, *home visiting*, assistenza domiciliare in fase prenatale e neonatale, ecc.

Prospettive di sviluppo

Al fine di superare le criticità sopra evidenziate e promuovere un più ampio sviluppo di azioni non generiche e qualitativamente efficaci, si segnalano di seguito alcuni elementi che possono essere considerati, a partire dalle indicazioni esistenti nella letteratura di riferimento, costitutivi rispetto all'obiettivo specifico di prevenire gli allontanamenti dei bambini dalla famiglia di origine.

In altri termini, per essere considerate pratiche di prevenzione degli allontanamenti, le pratiche dovrebbero:

- assumere “*a family focus in child welfare*”: essendo la salute dei bambini e il supporto ai genitori (considerando entrambe le figure genitoriali: madri e padri) due facce della stessa medaglia, gli interventi attivati dovrebbero profilarsi secondo una prospettiva olistica e allo stesso tempo specifica, rivolgendosi sia ai bambini/ragazzi sia ai loro genitori, senza sbilanciamenti né sull'uno né sull'altro soggetto;
- essere costruiti in modo da essere intrinsecamente valutabili e quindi facendo attenzione al modo in cui è costruito il progetto di intervento;
- considerare la valutazione in modo partecipato con le famiglie coinvolte intese come soggetti (piuttosto che come utenti), valutando la salute dei bambini e dei genitori sia al momento dell'ingresso nella presa in carico (pre) sia alla fine (post) per poterne documentare la reale efficacia;
- promuovere interventi integrati fra saperi e servizi diversi, multidisciplinari, flessibili e *community based*, ossia che mettono a profitto le forze presenti sia nella rete dei servizi istituzionali nella rete di sostegno naturale, sviluppando una rete sociale di integrazione e solidarietà fra famiglie;
- promuovere interventi multidimensionali in cui siano assunte a bersaglio tutte le dimensioni problematiche evidenziate dalla valutazione iniziale, come anche quelle evidenziate come risorse: le dimensioni educative, sociali, psicologiche dei bisogni sia degli adulti che dei bambini sono integrate fra loro;
- rinforzare il potere di agire sia dei genitori che dei bambini puntando sulla resilienza e le strategie di aggiustamento promuovendo *empowerment* e effettiva partecipazione, soprattutto attraverso l'implementazione di azioni specifiche di *parenting support*;
- promuovere interventi sia nei setting individuali che nei setting di gruppo, come ad esempio gruppi di parola rivolti sia a genitori che a bambini.

Esperienze significative

Le esperienze significative segnalate da Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali non costituiscono un panorama effettivamente esaustivo della progettualità che si sviluppa nel Paese; esse tuttavia sono rappresentative di almeno alcuni filoni di azione che anche altri monitoraggi hanno individuato come particolarmente ricchi di iniziative e sperimentazioni. Ricorrono infatti nelle schede di monitoraggio le descrizioni di progetti e interventi tesi a perseguire i seguenti obiettivi:

- valorizzare la rete delle famiglie entro cui la singola famiglia trova sostegno amicale e professionale (es. il progetto “*Famiglia Tutor*” della Regione Lombardia);
- favorire processi di inclusione sociale attraverso misure individuali di sostegno economico, accompagnamento socio-educativo, supporto alla genitorialità, prevenzione dell'abbandono;
- rafforzare la rete locale di presa in carico multidisciplinare delle famiglie segnalate ai servizi territoriali per disagio economico, difficoltà relazionali, violenza domestica, trascuratezza.

Nel panorama nazionale i progetti che sembrano lavorare assumendo nella loro logica interna almeno alcuni degli elementi costitutivi di cui si è detto sopra sembrano essere i seguenti tre progetti sperimentali:

- il progetto “*RISC – Rischio per l’Infanzia e Soluzioni per Contrastarlo*”, che si qualifica come uno studio promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e coordinato dalla Fondazione Zancan. Il progetto è nato nel 2009 dall’esigenza di verificare il grado di applicazione dei contenuti delle leggi che, a partire dalla legge 184/1983, hanno reso possibili “azioni di sostegno al minore ed ai componenti della famiglia al fine di realizzare un’efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento” (art. 4 legge n. 285/1997). In particolare il progetto ha inteso esplorare le modalità e i percorsi degli interventi di sostegno alle famiglie in una prospettiva di prevenzione degli allontanamenti, a livello nazionale e internazionale, e al tempo stesso si è posto l’obiettivo di sperimentare un modello di presa in carico personalizzata dei bisogni dei bambini e delle famiglie che presentano alto rischio di allontanamento;
- il programma “*P.I.P.P.I. – Programma di Intervento per Prevenire l’Istituzionalizzazione*”, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con l’Università di Padova. *P.I.P.P.I.*, attraverso una sperimentazione biennale (anni 2011-2012) che coinvolge 10 Città italiane riservatarie del fondo della legge 285/1997 e 91 famiglie, persegue la finalità di individuare, sperimentare, monitorare, valutare, codificare un approccio intensivo, continuo, flessibile, ma allo stesso tempo strutturato, di presa in carico del nucleo familiare, per promuovere le abilità parentali e la ritessitura delle relazioni sociali fra la famiglia e l’ambiente sociale, nel tentativo di ridurre i rischi di allontanamento del minore e/o di rendere l’allontanamento, quando necessario, un’azione fortemente limitata nel tempo facilitando i processi di riunificazione familiare. Per favorire la realizzazione degli obiettivi sopra richiamati, il programma intende realizzare équipe multidisciplinari di professionisti, garantire il diretto coinvolgimento di minori e famiglie, che sono seguite in maniera approfondita, continua e stabile per un arco di tempo definito (20 mesi), coniugare la pratica dell’intervento e della progettazione alla pratica della valutazione di processo e di esito, implementare strumenti condivisi e confrontabili per l’*assessment*, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell’intervento e che, dopo la chiusura del programma, siano fruibili nelle prassi ordinarie dei servizi coinvolti nella sperimentazione;
- il progetto “*Dare una famiglia a una famiglia*” promosso dalla Fondazione Paideia di Torino, attualmente replicato in diverse città d’Italia, fra cui Ferrara che lo sta estendendo a molti nuclei familiari, che prevede forme di affiancamento a famiglie vulnerabili attraverso un sostegno rivolto all’intero nucleo familiare realizzato e quindi l’impegno di un’altra famiglia (famiglia affiancante) che si rende disponibile ad esercitare un’azione di appoggio alle competenze e alle responsabilità genitoriali e ad allargare la rete delle relazioni sociali della famiglia affiancata.

Sintesi degli elementi più significativi dell’azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Ad oggi il quadro di conoscenza più aggiornato sulla dimensione e sulle caratteristiche dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia è riferito alla data del 31 dicembre 2008. A tale data gli **affidamenti familiari** in corso, considerati nell’accezione più ampia e comprensiva di affidamenti a singoli, parenti e famiglie ma anche più restrittiva di affidamento residenziale per almeno cinque notti alla settimana – escluso naturalmente i periodi di interruzioni previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal Tribunale per i minorenni o dal Giudice tutelare – sono risultati, pur scontando alcune approssimazioni, pari a **15.200**.

L’affidamento familiare fa segnare un inequivocabile incremento nel corso degli ultimi anni. Confrontando il dato del 2008 con la sola precedente esperienza di indagine censuaria sul tema, realizzata al 1999¹, si registra un notevolissimo incremento percentuale pari al 49%: si passa infatti da 10.200 a 15.200 affidamenti.

Questo aumento del ricorso all’affidamento familiare corrisponde anche a un’accresciuta attenzione alla valorizzazione di tale istituto attraverso molteplici iniziative assunte a livello nazionale e locale. Si tratta di un percorso che si colloca in un alveo più complesso di politiche e strategie tese alla valorizzazione delle famiglie, quali elementi vitali delle comunità locali e soggetti partner dei servizi territoriali sul fronte sia della prevenzione sia della cura e del sostegno ad adulti, minorenni e nuclei familiari in difficoltà. Inoltre, ciò corrisponde anche alla graduale affermazione di una visione degli interventi incentrata sui diritti del bambino e sulla necessità di cura della famiglia, con conseguente sviluppo di metodologie fondate su progetti educativi personalizzati, forme di sostegno ai nuclei, sviluppo di un complesso di servizi per fronteggiare le difficoltà dei genitori ed evitare gli allontanamenti.

È questo l’orientamento anche del recente Piano nazionale per la famiglia (giugno 2012), nel quale si dà atto del fatto che le famiglie, specialmente in questa fase di crisi economico-sociale di livello globale e nazionale, sono chiamate con urgenza a svolgere funzioni sussidiarie di sostegno alle persone e si valorizza la loro funzione educativa anche in una dimensione comunitaria. Il Piano promuove, tra i vari obiettivi, un welfare che sostenga la capacità di iniziativa sociale delle famiglie, e alleanze locali per la famiglia allo scopo di dare risposte tempestive e mirate alle situazioni di crisi e fragilità, anche in un’ottica di protezione dei bambini.

Il monitoraggio indica che in materia di affidamento familiare, nel periodo in esame, le azioni messe in campo da Ministeri, Regioni e Province autonome si pongono obiettivi che possono essere così riassunti:

- rafforzare e qualificare le competenze degli operatori coinvolti (promozione di occasioni di scambio fra operatori ed esperti, attività di formazione sull’affido, scambi di esperienze, elaborazione di strumenti di informazione e orientamento, raccolta di materiali di documentazione utili al lavoro sul campo);
- definire processi e procedure condivisi e standardizzati per orientare gli interventi;
- favorire l’apertura delle famiglie e della comunità all’affidamento familiare (ad esempio, consolidando o costituendo servizi di supporto in grado di sostenere le famiglie ed i bambini durante l’esperienza);
- indirizzare, sostenere e disciplinare l’affidamento come modalità condivisa e omogenea a livello nazionale;

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, 24).

- disseminare fra le realtà pubbliche e private che si occupano di affido le informazioni significative sulle esperienze di buone pratiche realizzate;
- sostenere un monitoraggio sistematico del fenomeno attraverso la raccolta di dati comparabili sui bambini in carico e i minori allontanati dalla loro famiglia di origine.

Il monitoraggio delle pratiche diffuse sul territorio, caratterizzate anche da elementi di criticità, come si puntualizzerà più oltre, rivela alcune tematiche emergenti di cui tenere conto per consolidare le esperienze in atto e specializzare le forme di affidamento.

In primo luogo, si stanno affermando a livello internazionale degli standard che interrogano il modello italiano di tutela e protezione nonché le attuali prassi in materia di affidamento e altre risorse alternative alla famiglia di origine. Tra i punti di riferimento in questo settore si ricordano le *Linee guida per l'accoglienza fuori dalla famiglia, allegate alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 64/142*, nonché l'altrettanto recente Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la realizzazione di servizi sociali a misura di bambino (*Recommendation CM/Rec(2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families*), un testo che individua alcuni importanti criteri di qualità nei percorsi di presa in carico di bambini e adolescenti.

Inoltre, oltre la forma tradizionale di affidamento si stanno sviluppando in Italia nuove soluzioni di sostegno alla famiglia e ai minori che sono oggetto di sperimentazione in varie realtà nel tentativo di rispondere alla varietà delle situazioni soggettive che si presentano. In primo luogo merita ricordare i progetti di "Affidamento professionale", una forma che si ritiene risponda in modo particolarmente efficace a situazioni di affido particolarmente complesse e impegnative poiché requisito di questi progetti è quello di fondarsi su specifiche conoscenze e competenze professionali degli adulti affidatari; le reti di "Famiglie solidali", un intervento di natura più preventiva che mira a fornire sostegno a un nucleo familiare in difficoltà onde evitare l'allontanamento del minore, un'opzione però già presente e valutata dagli operatori; "Affido di adolescenti", soggetti che spesso si rinuncia a coinvolgere in progetti di affidamento familiare in considerazione dell'alto tasso di fallimenti che accompagna tali progetti se l'adolescente e la famiglia affidataria non sono adeguatamente motivati e supportati per affrontare difficoltà che spesso sono solo l'enfaticizzazione del disagio e delle reazioni tipiche di questa età. Le esperienze sperimentali che si stanno attuando in Italia, sia per l'attuazione di affidi familiari di adolescenti, sia per interventi di supporto familiare per adolescenti prossimi alla maggiore età o che l'abbiano appena superata (anche attraverso specifici supporti economici per l'avvio di percorsi di autonomia), costituiscono importanti spunti di riflessione e di lavoro per tutti gli operatori impegnati nell'accoglienza.

Criticità

In primo luogo, ma il tema è trasversale sostanzialmente a tutte le azioni di questa direttrice del Piano, uno snodo critico è quello dell'integrazione tra sociale e sanitario nello sviluppo degli interventi di protezione dei bambini e dei ragazzi, ovvero tra competenze, funzioni e servizi dei Comuni e delle aziende sanitarie, un processo che non potrà compiersi definitivamente fino a quando i percorsi di presa in carico per l'affidamento (ma anche per l'adozione e soprattutto per gli interventi sui nuclei in difficoltà e a rischio di allontanamento di minori) non saranno riconosciuti a pieno titolo tra le prestazioni sanitarie obbligatorie. L'integrazione invece di un criterio di fondo e una prassi consolidata è ancora oggi troppo dipendente da accordi discrezionali e dalla "buona volontà" dei singoli professionisti.

Inoltre, nonostante l'incremento del numero di bambini e ragazzi in affidamento familiare, le attività di studio e di monitoraggio indicano persistenti difficoltà nel reperimento di nuove famiglie disponibili a fare l'esperienza dell'accoglienza.

Anche la costante prevalenza degli affidamenti giudiziari evidenzia alcuni profili di criticità: innanzitutto la lunga durata del progetto di affido che, dopo due anni, si trasforma d'ufficio in giudiziale; la difficoltà dei servizi a condividere il progetto con la famiglia di origine; il rischio di interventi attivati in fasi avanzate del disagio e della conflittualità, tali da pregiudicare una condivisione con la famiglia.

Più in generale, queste sono le principali criticità rilevate:

- mancanza di una politica complessiva di sostegno e accompagnamento alle famiglie, attenta al ciclo di vita, si osservano infatti frammentarietà, incoerenza tra politiche regionali e locali, prevalenza di temi sociali “altri” (non autosufficienza, immigrazione ecc.);
- scarsa integrazione tra processi decisionali e processi di presa in carico, tra processi decisionali e di allocazione delle risorse;
- difficoltà sul versante degli aspetti organizzativi e gestionali: carichi di lavoro degli operatori, alto *turn over*, precarietà del personale si accompagnano all'assenza di risorse dedicate e alla riduzione progressiva del fondo nazionale sociale. In questo quadro rischiano di risaltare le separazioni tra i contesti del sociale e del sanitario e tra questi e il socio-educativo;
- persistenza di situazioni di frammentarietà e scarso coordinamento degli interventi con la tendenza a intervenire solo sul minore piuttosto che sul nucleo nel complesso;
- mancata diminuzione della durata media dei collocamenti dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia;
- difficoltà nel reperimento di nuove famiglie disponibili a fare l'esperienza dell'accoglienza;
- differenze nelle modalità di gestione dei casi di bambini piccoli in attesa di adozione con realtà che optano per la scelta esclusiva del collocamento in famiglie e realtà che si orientano per l'accoglienza in comunità.

Prospettive di sviluppo

Come esplicitato nel recente *Manifesto sull'affido* condiviso dalle Regioni Marche, Umbria e Toscana (2011), le azioni intraprese dai servizi dedicati dovrebbero essere fondate su una solida e aggiornata conoscenza della cornice normativa di riferimento, di livello sia nazionale sia regionale; pertanto la formazione per la conoscenza degli strumenti legislativi e regolamentari è da considerarsi parte sostanziale, non solo del bagaglio professionale degli operatori, ma dello stesso percorso di intervento. Si individua quindi come una direttrice di sviluppo la promozione di un sistema di formazione di base e in servizio che garantiscano un'alta professionalità e qualità degli interventi, coinvolgendo tutti gli attori: gli operatori dei servizi sociali e sanitari, l'Autorità giudiziaria, l'associazionismo, le stesse famiglie affidatarie, gli amministratori. L'obiettivo è quello di muoversi verso la definizione di un modello di intervento sociale, integrato, multiprofessionale e interistituzionale, attento alla comunità e alla centralità della relazione tra il bambino e la famiglia/famiglie.

Il sistema delle conoscenze però sarà efficace se saprà porsi come strumento capace di indagare i fenomeni, svolgendo un'azione costante di monitoraggio (ambito della rilevazione quantitativa) e di approfondimento sui percorsi (ambito della rilevazione qualitativa). La raccolta e l'implementazione delle banche dati o delle serie storiche deve essere perseguita come un obiettivo prioritario funzionale al miglioramento del lavoro con i bambini e le famiglie.

Accanto alla formazione un altro asse strategico è quello della promozione; in questo campo l'esperienza acquisita nell'ultimo decennio indica che le azioni di promozione e sensibilizzazione devono svilupparsi nelle seguenti direzioni:

- verso le amministrazioni e gli amministratori locali, per reperire risorse e per garantire omogeneità di interventi assicurati nei contesti territoriali;
- nell'ambiente scolastico, per garantire competenze specifiche nel personale docente e nei percorsi di accoglienza;

- nelle famiglie, per sostenere le loro motivazioni, rassicurarli sull'esperienza di affido e incoraggiarne la disponibilità e la solidarietà.

Su questo duplice fronte un contributo fondamentale proviene dall'associazionismo e dal terzo settore, che devono essere riconosciuti come partner degli enti locali al fine di realizzare un sistema chiaro e condiviso di corresponsabilità nel percorso affido, rispettoso delle competenze di ognuno e in grado di valorizzare la dimensione dell'accoglienza con i necessari apporti sia professionali sia di dimensione familiare. Si rileva pertanto che il ruolo dell'associazionismo che, senza fini di lucro, opera nel campo della tutela dei minori può essere sensibilmente incrementato dando nuovo sviluppo e piena attuazione a quanto previsto dall'art. 1 della legge 184/1983, come novellato dalla legge 149/2001, nella parte in cui prevede la possibilità per gli enti pubblici che operano nel campo del sostegno alle famiglie e nella prevenzione dell'abbandono minorile di stipulare accordi e convenzioni con le organizzazioni non lucrative.

Il diritto fondamentale per il minore di crescere ed essere educato in seno alla propria famiglia di origine è stato sancito ed esplicitato dal legislatore già nel 1983 con la legge 184 ed è stato ancor meglio delineato e affermato con la novella 149/2001. Purtroppo oggi questo diritto non è così rigorosamente rispettato e sovente si ricorre al collocamento del minore, anche in tenerissima età, nelle comunità familiari. È quindi necessario richiamare l'importanza fondamentale del consolidarsi di pratiche di intervento che consentano concretamente ai servizi coinvolti di cercare e valutare in prima istanza la possibilità dell'affidamento familiare, nel pieno rispetto dello spirito della legge e soprattutto del diritto del minore alla famiglia.

Si pone peraltro la necessità di potenziare le diverse forme di affido (diurno, part-time, tra più famiglie, omoculturale) con l'obiettivo di avere a disposizione una gamma di supporti adeguati ad affrontare situazioni diversificate e sempre più complesse, anche se un nodo cruciale continua a essere quello del rapporto tra affidamento familiare e collocamento in comunità, troppo spesso vissuti come interventi contrapposti.

Tirando le fila del discorso sulle possibili linee di sviluppo dell'affido, si distinguono:

- la necessità di integrare visioni e obiettivi fra i diversi servizi pubblici che affrontano gli aspetti giuridici, sociali e psicologici dell'affidamento familiare e fra le varie articolazioni dell'apparato istituzionale;
- l'esigenza di sostenere le azioni di promozione dell'affido in ogni contesto locale;
- l'opportunità di potenziare la riflessione sulla decisione del ricorso all'affido (cioè quando si deve ricorrere a questo istituto e in quali forme);
- l'importanza di migliorare la formazione degli operatori coinvolti nei percorsi di affido (formazione non solo di natura teorica/accademica, bensì improntata all'effettiva implementazione di quei modelli di intervento sociale giudicati utili).

Esperienze significative

L'analisi ha condotto a individuare alcuni punti di forza progettuali delle realtà regionali:

- produzione di linee guida sull'affidamento e protocolli operativi;
- formazione degli operatori come tentativo di rispondere all'esigenza di individuare linguaggi e contesti condivisi e di restituire visibilità e documentazione al lavoro sociale;
- integrazione e coordinamento dei servizi e sperimentazione di forme di collaborazione con il privato e l'associazionismo familiare;
- riconoscimento dell'importanza delle azioni di monitoraggio e approfondimento;
- coinvolgimento delle famiglie straniere per affidamenti di ragazzi tra gruppi familiari appartenenti alla medesima cultura;
- coinvolgimento delle associazioni familiari nelle fasi di sensibilizzazione, diffusione e sostegno dell'affido.

Si può quindi affermare che, sebbene ancora a macchia di leopardo, l'attuazione dei principi e dei contenuti della legge 149/2001 è un processo avviato e in alcune realtà ben consolidato; infatti tali punti di forza progettuali corrispondono alle funzioni e ai compiti che la legge assegna alle Regioni e agli enti locali in materia di affidamento:

- la prevenzione dell'abbandono familiare;
- la promozione dell'istituto dell'affidamento familiare;
- la formazione degli operatori sociali;
- il monitoraggio del rispetto delle normative da parte degli enti gestori dei servizi;
- l'assicurazione che le famiglie disponibili per l'affidamento posseggano i requisiti previsti dalla legge e un supporto per permettere loro di esprimere compiutamente la loro disponibilità e capacità.

Nel periodo in esame, a livello nazionale una funzione di stimolo e volano al realizzarsi di altre iniziative di livello regionale e locale è stata svolta dal progetto nazionale *“Un percorso nell'affido”*, che ricorre nelle informazioni fornite dalle Regioni come un'esperienza significativa che ha coinvolto operatori locali. Nel quadro di tale progetto sono stati realizzati seminari a carattere formativo e finalizzati allo scambio di esperienze ed è stata creata una Banca dati dei centri e delle esperienze sull'affido che raccoglie e mette a disposizione le informazioni sulle realtà pubbliche e private che in Italia si occupano di affido e sulle esperienze di buone pratiche realizzate. Inoltre, il progetto ha visto impegnati componenti della Cabina di regia e un gruppo di esperti nella stesura delle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, un documento che persegue l'obiettivo di indirizzare, sostenere e disciplinare l'affidamento come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, protezione e intervento a favore del bambino².

Al progetto si è associata anche una nuova campagna nazionale di promozione dell'istituto dell'affidamento familiare attraverso la realizzazione dell'opuscolo informativo *Un percorso nell'affido*, che è stato allegato ai principali quotidiani nazionali.

La produzione di linee guida rappresenta in effetti un'attività che ha impegnato anche alcune Regioni italiane attraverso l'adozione di atti che le hanno introdotte *ex novo* oppure hanno aggiornato testi deliberati in passato. Scopo principale delle linee guida è individuare e declinare ruoli e responsabilità dei diversi soggetti, istituzionali e non, che intervengono nella realizzazione dell'affido, contribuendo a creare sinergie tra tutti i soggetti e servizi che entrano in gioco, in tutto o in parte, nel percorso di affidamento familiare. In linea con le prospettive di sviluppo qui individuate, tutti i testi deliberati richiamano l'importanza di valorizzare il ruolo delle famiglie disponibili all'affido, identificate come il “vero valore aggiunto” all'interno della rete di protezione e tutela del minore, e l'associazionismo familiare locale quale interlocutore privilegiato per la qualificazione e la promozione dell'affido, nonché la formazione e il sostegno delle famiglie affidatarie nelle varie fasi dell'esperienza.

Infine, in molte realtà regionali, l'adozione di linee guida si accompagna alla sottoscrizione di specifici protocolli di intesa o accordi di programma con istituzioni e altri soggetti territoriali per specificare in maggior dettaglio gli obiettivi e gli interventi che ciascuna istituzione o ente deve mettere in atto per la tutela del bambino e dell'adolescente sia in un'ottica preventiva che successivamente all'allontanamento in fase di attuazione del progetto di protezione.

² Le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare sono state definitivamente approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25 ottobre 2012 e presentate dal Sottosegretario Cecilia Guerra il 22 novembre 2012.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

La rilevazione al 31 dicembre 2008 fornisce l'ultimo dato disponibile sui **bambini e gli adolescenti allontanati dalla famiglia di origine e inseriti nei servizi residenziali per minori**: a quella data il loro numero era pari a **15.500**; il confronto temporale con la prima indagine del Centro nazionale su questo tema, riferita all'anno 1998¹, rivela una sostanziale stabilità del fenomeno nel tempo perché all'ora si contarono 14.945 bambini ospiti nei servizi residenziali.

Rispetto al sistema dell'accoglienza, le informazioni disponibili tramite l'indagine appena citata e successive attività di monitoraggio evidenziano ricchezza e varietà di offerta di servizi sul territorio, un patrimonio di risorse che, laddove è maggiormente differenziato e ampio, offre ovviamente una maggiore possibilità per i servizi di individuare le risposte più adatte alle esigenze del bambino da allontanare. Le tipologie di offerta più uniformemente diffuse risultano, stanti le informazioni disponibili, le comunità familiari e le comunità educative.

A livello regionale il percorso di deistituzionalizzazione ha innescato processi di riqualificazione e diversificazione dell'offerta di accoglienza, nel quadro più generale di sviluppo dei servizi e delle prestazioni a sostegno dei bambini e delle famiglie.

A livello nazionale la diversificazione del sistema dell'accoglienza residenziale non rappresenta solo un punto di forza, ma, come si esporrà successivamente, anche un aspetto di vulnerabilità poiché la definizione delle tipologie nonché gli standard e i criteri di qualità sono tutt'altro che omogenei: ciò corrisponde alla differenziazione dei modelli regionali di welfare in termini di procedure, organizzazione dei servizi, prestazioni disponibili e in ultima istanza opportunità per i bambini, gli adolescenti e le famiglie.

Tra le risorse alternative alla famiglia di origine, i servizi residenziali sono quelli che appaiono subire con più forza l'impatto dell'attuale crisi economica e della riduzione del fondo per le politiche sociali. In alcune realtà regionali, in particolare in Campania e in Sicilia, alcuni enti locali hanno ritardi che superano anche i due anni nel pagamento delle rette dovute alle comunità che continuano comunque a portare avanti il progetto educativo del bambino o dell'adolescente accolto.

La difficoltà di sostenere i costi delle rette spinge gli enti locali a ridefinire le strategie di protezione favorendo l'affidamento familiare e approcci alternativi di intervento con le famiglie. Si delinea quindi la necessità di favorire percorsi di accompagnamento delle strutture residenziali affinché queste possano continuare a operare grazie a una ridefinizione dei target e delle metodologie di lavoro.

Criticità

Il monitoraggio ha permesso di individuare alcuni aspetti di criticità che contraddistinguono in modo relativamente diffuso le varie realtà locali:

- aumento della durata del collocamento in struttura in considerazione della multiproblematicità delle famiglie di origine, nonostante le indicazioni normative molto stringenti circa la durata dell'allontanamento;

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Questioni e documenti, 9).

- instabilità del rapporto tra i servizi sociali e le comunità a causa del naturale *turn over* degli operatori e dei cambiamenti derivanti dagli esiti di gare di appalto: il progetto personalizzato dei servizi e il progetto della comunità richiedono invece la continuità dell'intervento e la stabilità delle figure di riferimento;
- frammentazione e parzialità degli interventi basati su un progetto di protezione che spesso è carente sul fronte della valutazione e del recupero della famiglia di origine del bambino;
- mancanza di percorsi validi di sostegno e accompagnamento per la fase post comunità e per il proseguimento dell'accoglienza al compimento del diciottesimo anno;
- carenza di dati e di flussi informativi strutturati sulle strutture residenziali e gli ospiti accolti.

Prospettive di sviluppo

Si pone la necessità di lavorare per pervenire a un riordino a livello nazionale della definizione normativa e giuridica delle diverse tipologie di comunità, differenziando quelle di tipo familiare da quelle educative, ciascuna dotata di una propria autonomia e connotazione tipologica, di contenuti, di caratteristiche e di metodologie di intervento. Un obiettivo questo di riordino normativo che deve sgombrare il campo da ogni ambiguità residua della comunità concepita come mero ri-adattamento o ri-definizione strutturale e organizzativo del modello superato dell'istituto.

Le comunità per minori svolgono un ruolo di accoglienza e tutela molto delicato che deve coniugarsi con il lavoro educativo e di cura e raccordarsi con una vasta gamma di soggetti e servizi territoriali. Si rende quindi necessario e auspicabile intervenire sullo sviluppo di relazioni e forme di co-progettazione che possano assicurare una maggiore e compiuta integrazione tra il lavoro professionale svolto "dentro" le comunità e i servizi del territorio.

Nello svolgimento della funzione ispettiva curata dalla Procura (art. 9, co. 3, legge 149/2001), numerose Procure segnalano difficoltà derivanti in particolare da questioni quantitative (dimensioni territoriali, numero strutture, dotazione organica ecc.) e dallo scarso coordinamento con gli enti locali (in particolare con assessorati regionali e comunali). Rientra nelle prospettive di sviluppo la definizione di un sistema di corresponsabilità in cui ogni soggetto, nel rispetto delle proprie funzioni, collabora affinché si realizzino le migliori condizioni di accoglienza e di crescita per i minori. In conclusione, come direttrici di sviluppo si individuano:

- la definizione delle condizioni e dei bisogni ai quali la comunità residenziale per minori deve rispondere per differenziarla dalle altre risorse di accoglienza;
- l'individuazione di standard minimi a livello nazionale per i servizi e l'assistenza ai bambini in collocamento eterofamiliare (come richiesto dal Comitato CRC nelle sue Raccomandazione all'Italia – raccomandazione n. 40);
- la promozione di interventi tesi a garantire la sostenibilità dei costi di gestione e la sostenibilità dei collocamenti in struttura a carico dei bilanci, soprattutto per Comuni di piccole dimensioni;
- l'individuazione di criteri uniformi e condivisi a livello nazionale per orientare l'autorità giudiziaria nella scelta del miglior collocamento per il bambino in una cornice certa di risorse garantite dai piani di programmazione degli interventi sociali e socio-sanitari a livello locale;
- il rafforzamento delle competenze professionali degli operatori di comunità: formazione, aggiornamento, specializzazione, soprattutto per fronteggiare bisogni in continua evoluzione;
- la differenziazione e la specializzazione delle strutture comunitarie: è un bisogno sia per la vita stessa delle comunità sia per i mutamenti che investono i nuclei e i ragazzi;
- la verifica circa la corrispondenza tra la normativa vigente e i contenuti delle Linee guida per l'accoglienza fuori dalla famiglia, allegate alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 64/142. Su questo aspetto si conviene che per il futuro sarà opportuno:

- verificare lo stato della legislazione vigente in relazione a ciò che viene richiesto dalle Linee guida ONU;
- fare riferimento alle Linee guida ONU nella definizione dei Livelli Essenziali di Prestazioni (art. 117 Cost., lettera m) prevedendo ad esempio l'esistenza su tutto il territorio nazionale di servizi per la famiglia;
- favorire la costituzione di un meccanismo indipendente di monitoraggio facilmente accessibile ai bambini, ai genitori e a chi è responsabile nei confronti dei bambini in accoglienza eterofamiliare.

Esperienze significative

Il monitoraggio non ha condotto alla raccolta di segnalazioni su esperienze significative riferite alle strutture residenziali di accoglienza per bambini e adolescenti allontanati dalla famiglia.

Alcune delle informazioni disponibili fanno riferimento ad attività di studio e di ricerca per precisare competenze, funzioni e ruolo delle comunità, nonché per identificare la struttura dei costi e la loro modificabilità in relazione alla variazione della domanda e degli standard di funzionamento.

Altre iniziative riguardano la stipula di protocolli per la precisazione delle procedure che servizi e comunità devono seguire in particolari frangenti, ad esempio l'accoglienza in emergenza di nuclei familiari e bambini in difficoltà o di specifici target, per esempio bambini piccolissimi, oppure adolescenti sottoposti a misure penali.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Una recente ricognizione sui sistemi di raccolta dati in ambito pubblico e privato in materia, distintamente, di affidamento familiare, di servizi residenziali, di adozione nazionale e internazionale¹ descrive l'esistenza di una realtà molto diversificata tra le Regioni e tra i vari fenomeni oggetto di interesse.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare quattordici Regioni e le due Province autonome dichiarano di possedere un sistema di raccolta dati periodico che garantisce continuità informativa nel tempo. Elemento comune e trasversale alle esperienze regionali è il protagonismo delle stesse amministrazioni nella raccolta dei dati. Analogamente a quanto verificato per l'affidamento, la raccolta dei dati sui servizi residenziali le Regioni e le Province autonome che ne sono dotate, riferiscono attività di monitoraggio a cadenza periodica. Decisamente meno diffuse e meno approfondite risultano invece le esperienze di monitoraggio da parte di Regioni e Province autonome in merito all'adozione nazionale e internazionale.

Il complesso e variegato quadro informativo dei minori fuori famiglia delineato dalla ricognizione presenta lacune e zone d'ombra che sono riconducibili *in primis* alla frammentarietà e disomogeneità delle informazioni a disposizione nelle diverse realtà regionali e dunque alla loro scarsa conseguente comparabilità, frutto anche dell'eterogeneità dei sistemi di raccolta, laddove questi siano sviluppati. A tali difficoltà intende rispondere il progetto cui fa riferimento il Piano nazionale, cioè la creazione di un sistema informativo che dia conto degli utenti e delle prestazioni di cura e protezione a favore dei bambini e della loro famiglia: S.In.Ba. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha siglato un Protocollo d'intesa con la Regione Campania per la realizzazione di questo progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione del sistema informativo condiviso e omogeneo sugli interventi e le prestazioni a favore dei bambini e della loro famiglia. Il progetto coinvolge altre undici Regioni italiane: Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto. Il progetto è inoltre svolto in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'ANCI, l'ISTAT, il CISIS. Gli obiettivi che orientano le attività proposte nel progetto sono:

- **obiettivi strategici:** disporre di informazioni individuali relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà al fine di individuare e qualificare la domanda sociale; misurare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi; valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi; disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi;
- **obiettivi operativi:** acquisire e integrare le informazioni provenienti da più fonti; archiviare le informazioni in formato elettronico; elaborare e diffondere le informazioni.

Il progetto prevede la realizzazione di una preliminare indagine di sfondo e la definizione di un *data set* minimo di raccolta dei dati sulla presa in carico sociale dei bambini e sulla loro famiglia, affinché possa essere utilizzato da tutti i Comuni e gli ambiti territoriali italiani. Il progetto intende quindi integrare i sistemi informativi territoriali, ove esistenti (cartella sociale); avviarne la realizzazione nei territori che ne sono sprovvisti; rendere i diversi sistemi locali di cartella sociale compatibili e interoperabili; contribuire alla realizzazione o al consolidamento dei sistemi informativi regionali; individuare le aree di riflessione e implementare le relative metodologie per gli operatori che hanno in carico i bambini (produzione di linguaggi comuni, definizione dei

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009 (Questioni e documenti, 48).

percorsi assistenziali ecc.); contribuire ai percorsi di definizione dei bisogni standard e dei livelli essenziali di servizio.

Le fasi del progetto sono coordinate da un Comitato di coordinamento, presieduto dalla Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale e dalla Direzione generale per l'inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, e composto dai rappresentanti dello stesso Ministero, delle Regioni e Province autonome partecipanti, dell'ANCI, dell'ISTAT e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Ad oggi si è conclusa l'indagine pilota dedicata alla Rilevazione sulla programmazione ed erogazione di interventi e servizi attivati per la promozione, la protezione e la tutela dei bambini e delle loro famiglie, che ha avuto l'obiettivo di realizzare una mappatura degli interventi e dei servizi promossi sui territori italiani, conoscerne le modalità di gestione a livello locale e comprendere i sistemi locali di rete con cui si attivano i processi programmatici.

Criticità

Gli elementi principali di criticità riguardano:

- l'assenza di un sistema informativo nazionale;
- la carenza di investimenti per l'adeguamento nella fase a regime dei sistemi informativi locali;
- le infrastrutture non sempre adeguate;
- la mancanza di generalizzazione nell'utilizzo della cartella informatizzata.

Prospettive di sviluppo

Il percorso attivato attraverso il progetto S.In.Ba. ha messo in moto, nelle Regioni coinvolte, esperienze significative intorno alla necessità di sviluppare sistemi informativi interattivi, finalizzati non solo al monitoraggio dei minori in famiglia e fuori famiglia, ma anche alla costruzione di un patrimonio comune di linguaggi e definizione delle prestazioni. Lo sviluppo necessario, e quasi obbligato, per il percorso fin qui intrapreso è che si mantenga come obiettivo nazionale la diffusione della cartella sociale su bambini e adolescenti seguiti dai servizi sociali e la realizzazione di una banca dati nazionale. Lo sviluppo del sistema informativo, ricalcando quanto già avvenuto per il sistema informativo nazionale sulla non autosufficienza (SinA), può contribuire a costituire un patrimonio di informazioni, approfondimenti e conoscenze, che sia utile anche per sostenere il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, quale pre-requisito per la definizione dell'organizzazione dei servizi dedicati e per l'individuazione delle relative prestazioni.

Esperienze significative

Considerati i contenuti dell'azione, l'esperienza significativa è lo stesso S.In.Ba., in particolare il processo di cooperazione che ha attivato e le ricadute positive che si registrano in alcune Regioni, ad esempio in Toscana, dove l'adesione al progetto nazionale ha messo in moto un processo interno di creazione di un sistema regionale che si fonda sul set minimo proposto a livello nazionale e lo sviluppa per rispondere a esigenze conoscitive regionali.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

L'adozione, sia nazionale sia internazionale, è un processo complesso che ha a che fare con problematiche di vita e relazionali consistenti e spesso drammatiche – del bambino adottato, ma anche dei genitori “disponibili” all'adozione; coinvolge e interessa un elevato numero di attori fra istituzionali, pubblici, autorizzati, privati; comporta procedure articolate e complesse che, specie nel caso delle adozioni internazionali, mettono a dura prova la tendenziale rigidità delle leggi, dei codici e dei dispositivi normativi.

Nell'ultimo decennio l'adozione, in particolare quella internazionale, è diventata in Italia un fenomeno assai rilevante non solo dal punto di vista numerico, ma anche per le considerevoli implicazioni giuridiche, socioculturali e psicologiche.

L'adozione internazionale ha subito un deciso incremento negli ultimi anni, tant'è che il nostro Paese oggi si colloca al secondo posto fra i Paesi adottanti nel mondo, dopo gli Stati Uniti: se nel 2001 sono stati 1.797 i minori entrati in Italia per adozione internazionale, nel 2011 il numero è salito a 4.022. Le coppie che, in possesso del decreto di idoneità, hanno portato a termine con successo l'iter adottivo tra il 2000 e il 2011 sono state 29.060. Gli ultimi dati (2011) confermano l'età piuttosto elevata delle coppie adottanti: l'età media dei mariti, alla data del decreto di idoneità, è di 42,4 anni e quella delle mogli di 40,4 anni.

Nel periodo 2000-2011 i minori stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo sono stati 36.117. La loro età media è in costante crescita nel corso degli anni, attestandosi attorno ai 6 anni nell'anno 2011. Oltre un terzo dei bambini adottati nel 2011 (36,1%) ha un'età compresa fra 1 e 4 anni, il 45,2% fra 5 e 9 anni, il 13,3% pari o superiore a 10 anni, mentre solo il 5,4% è sotto l'anno d'età. Ciò può essere spiegato sia dalla presenza degli enti sia dalla particolare struttura demografica del nostro Paese, per cui le coppie si avvicinano al progetto adottivo più “tardi” come età rispetto ad altri Paesi. I dati relativi al 2011 confermano la sostanziale stabilità delle adozioni internazionali in Italia in questi ultimi anni, tuttavia si osserva anche una prima contrazione delle domande di adozione internazionale dovuta in parte alla crisi economica (anche se l'intervento economico a sostegno delle coppie è comunque rilevante), in parte alla diffusione della consapevolezza delle caratteristiche dei bambini adottabili all'estero (man mano che un Paese potenzia le proprie politiche a favore delle famiglie, saranno adottabili all'estero bambini sempre più grandi di età, con *special needs*...), e ciò può indurre a rivedere il progetto adottivo oppure a non coltivare il decreto di idoneità (nel 2009 solo l'85% dei decreti è stato seguito da un conferimento di incarico).

L'analisi dei fascicoli disponibili presso la Commissione per le adozioni internazionali (CAI) permette di rilevare anche le motivazioni che hanno portato le coppie all'adozione: nel 2011, l'88,2% ha scelto di iniziare il percorso adottivo a causa della propria difficoltà di procreare; motivazione che riguardava l'80,6% delle stesse nel 2009. La seconda motivazione è la preesistenza di un legame affettivo con il bambino (“conoscenza del minore”), una condizione che riguarda essenzialmente coppie che nel corso degli anni hanno accolto per periodi più o meno lunghi il bambino straniero per motivi di salute (es. i bambini di Chernobyl). Questa motivazione è all'origine del 6,2% delle adozioni, contro l'1,4% del 2009. Infine, una terza motivazione rilevata è ascrivibile a una forma di solidarietà verso uno o più bambini in difficoltà (il 2,5% delle coppie); per il restante 3,1% circa dei casi i dati non permettono di indentificare alcuna specifica motivazione.

Se costanti e approfonditi sono i dati resi disponibili dalla CAI, molto frammentari e scarsamente oggetto di analisi qualitative sono quelli riguardanti l'adozione nazionale, che non gode di un sistema complesso di monitoraggio come quella internazionale. Nel periodo 2006-2010 le sentenze di adozione nazionale legittimanti sono state complessivamente 5.035, con una tendenza alla diminuzione a partire dal 2007. A queste si devono aggiungere le 3.325 sentenze di adozione in casi particolari secondo quanto disciplinato dall'art. 25 della legge 149.

L'aumento del fenomeno dell'adozione, in particolare di quella internazionale, ha prodotto di conseguenza anche un maggior impegno da parte dei soggetti pubblici e privati chiamati a intervenire in materia. Si è quindi giunti all'attivazione di servizi e interventi dedicati e grazie all'azione della CAI è importante anche l'impegno sul fronte della formazione degli operatori sui temi dell'adozione internazionale.

Lo stesso quadro normativo è in costante evoluzione come effetto dell'applicazione delle norme vigenti, della giurisprudenza nazionale e internazionale che via via si produce e di innovazioni negli strumenti di tutela internazionale.

Le norme nazionali prevedono un forte coinvolgimento di Regioni ed enti locali, ancor più rafforzato a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e cui le Regioni hanno risposto attivamente sia sul piano legislativo sia su quelli regolamentari, di indirizzo e di organizzazione dei servizi dedicati.

Prestando attenzione al minore adottato, il contesto familiare e la sua atmosfera emotiva giocano un ruolo fondamentale per la vita evolutiva del bambino. La sfida con cui genitori si devono confrontare è la costruzione dell'appartenenza familiare attraverso la valorizzazione della differenza del figlio adottivo, della sua storia, delle sue origini e anche del gruppo etnico di provenienza. Il legame adottivo va dunque sviluppato attraverso la ricerca di un equilibrio, mai dato in modo definitivo, tra somiglianza e appartenenza. Si può così comprendere anche la responsabilità che i servizi sociali sono chiamati ad assumere nel sostenere le coppie che decidono di intraprendere un percorso di adozione, per evitare rischi di ripiegamento intimistico della famiglia, che potrebbero nuocere all'integrazione sociale del minore adottato. I bambini adottati tendono a manifestare rispetto ai coetanei più problemi comportamentali sia di tipo esternalizzante (aggressività, comportamenti oppositivi, impulsività, iperattività) sia internalizzante (depressione, ansia, ritiro emotivo). Il complesso percorso di costruzione della genitorialità e della filiazione nell'adozione richiederebbe la presenza di servizi capaci di accompagnare per un lungo periodo di tempo nella fase post-adottiva tutte le famiglie adottanti. Ci sono esperienze importanti in tal senso, ma restano iniziative di singoli servizi territoriali pubblici o di enti autorizzati. Con servizi per il post-adozione s'intendono tutti i possibili interventi di supporto e di accompagnamento della famiglia adottiva e del bambino adottato elaborati da organismi pubblici e privati nella fase che ha inizio con l'arrivo del bambino nel nuovo nucleo familiare, indipendentemente dal fatto che sia già intervenuta una pronuncia definitiva di adozione. Questo perché l'adozione deve essere concepita non come un evento puntuale che acquista rilevanza a seguito di un provvedimento giurisdizionale, bensì in modo dinamico, come un processo che diviene nel tempo ed è in continua evoluzione. In relazione a questo aspetto, è necessario tenere presente che la legge 476/1998 ha rafforzato ed esteso i compiti del Servizio sociale professionale rispetto alle disposizioni precedenti e ha previsto anche la collaborazione tra i servizi socio-assistenziali dell'ente locale con quelli sanitari e con gli enti autorizzati, nel rispetto delle reciproche competenze e funzioni, in un'ottica di intervento integrato, affinché la preparazione e la valutazione della coppia siano il più possibile complete e corrette. I servizi sociali professionali congiuntamente ai servizi territoriali possono quindi costituire un punto di riferimento durante tutto il percorso della famiglia, nel sostenerla nei momenti di difficoltà e nell'aiutarla a migliorare la relazione con il figlio o a sciogliere eventuali nodi educativi. La costruzione di una relazione di fiducia con l'assistente sociale, nella fase iniziale del percorso, sarà di fondamentale importanza per la coppia, che avrà la possibilità, durante la crescita

del figlio e nei momenti di dubbio o di difficoltà, di usufruire di un valido supporto e di un sostegno alla sua attività educativa.

Tra le tematiche emergenti si segnala quello della cosiddetta “adozione mite”, che consiste in un’applicazione/interpretazione estesa di quanto previsto dal co. d dell’art. 44 “Adozione nei casi particolari” della legge 184/83 e ss. mm. Si tratta di una prassi attorno alla quale sta maturando un variegato dibattito che coinvolge giudici, operatori e rappresentanti dell’associazionismo impegnati in questo settore: Esso pone con forza il problema del diritto del minore alla continuità degli affetti e della necessità di trovare una risposta a quelle situazioni di affidamento *sine die* definite di “semiabbandono permanente”.

La materia dell’abbandono (o della mancanza di assistenza morale e materiale), nel suo complesso, comprende infatti una varietà di situazioni, in cui la relazione del genitore con il figlio assume varie connotazioni e livelli di intensità: per farvi fronte, tuttavia, occorre mettere in atto un progetto di aiuto e sostegno, elaborato insieme ai servizi, che assicuri il pieno riconoscimento del diritto del minore alla famiglia, che la citata “dichiarazione di semiabbandono” gli da solo in parte.

In tal senso, fermo restando che il principio guida deve sempre fare riferimento all’interesse preminente del minore, occorre tener presente che il ricorso alla cd. “Adozione mite” in luogo di quella legittimante, priva l’adottato dello status di figlio legittimo con tutte le conseguenze non solo giuridiche, che ciò comporta.

Da segnalare inoltre il persistente impatto della giurisprudenza europea sulle prassi in atto nei tribunali per i minorenni italiani, in particolare per quanto riguarda l’adozione da parte di single; il nesso tra affidamento e adozione nel rispetto del superiore interesse del bambino e della continuità degli affetti; l’accesso alle informazioni sulle proprie origini da parte degli adottati, un tema su cui interviene anche la nuova Convenzione europea in materia di adozione dei bambini (riveduta), entrata in vigore nel settembre 2011, ma che l’Italia non ha ancora firmato e, di conseguenza, ratificato.

La Convenzione introdurrebbe elementi nuovi anche nel quadro normativo italiano. Essa cerca di tenere conto delle evoluzioni della società e del diritto, nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e sottolineando che l’interesse superiore del bambino deve prevalere su qualsiasi altra considerazione. In particolare, le nuove disposizioni introdotte dalla Convenzione sono le seguenti:

- si deve richiedere in ogni caso il consenso del padre all’adozione, anche quando il minore è nato fuori dal matrimonio;
- si conferma la necessità di acquisire il consenso del minore, se è in grado di esprimerlo;
- si estende la possibilità di adozione a coppie eterosessuali non sposate, se registrate presso un registro delle unioni civili negli Stati che riconoscono tale istituzione, lasciando inoltre agli Stati la libertà di estendere la portata della Convenzione e di consentire l’adozione a coppie dello stesso sesso che vivono insieme nel quadro di una convivenza stabile;
- la Convenzione garantisce un miglior equilibrio tra il diritto del minore adottato di conoscere le proprie origini e quello dei genitori biologici di rimanere anonimi;
- è stabilito che l’età minima per l’adottante deve essere compresa tra i 18 e i 30 anni; la differenza di età tra l’adottante e l’adottato deve essere preferibilmente di almeno 16 anni.

L’attuazione del diritto del bambino a una famiglia e del suo diritto alla cura e alla salute psicofisica si collega strettamente anche con il tema dell’adozione in relazione al nodo critico e complesso della segnalazione tempestiva all’autorità giudiziaria minorile delle possibili situazioni di abbandono affettivo e materiale. E lo strumento della segnalazione è importante anche nell’ottica del giusto processo, ma ciò implica chiarezza su come e cosa deve essere segnalato dagli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari affinché l’intervento sia efficace e tempestivo.

Criticità

Si segnalano qui alcuni punti condivisi in seno al gruppo di lavoro in merito ad aree di criticità su cui poter orientare l'azione del Governo, delle Regioni e degli enti locali. In particolare:

- la mancata attuazione della norma che prevede la costituzione di una banca dati dei bambini e adolescenti dichiarati adottabili e delle coppie disponibili all'adozione, basata sulla costruzione di un sistema informatico che metta in rete le istituzioni e i servizi presenti nel territorio nazionale. Occorrono dati reali e aggiornati: non è facile ottenere dati comparabili poiché ogni tribunale ha un proprio sistema informatico e riesce con difficoltà a fornire dati utili in tempi veloci; si rileva una carenza di informazioni sulle coppie (numero, età, titolo di studio, professione, luogo di residenza, motivazioni) e sui bambini (numero di bambini, età, provenienza, motivi che hanno condotto all'allontanamento dalla famiglia, provvedimenti attuati) nonché sulla verifica del passaggio dall'affidamento familiare all'adozione;
- la lunghezza dei tempi di attesa da parte dei bambini per i quali è pendente il procedimento di accertamento dello stato di abbandono e conseguente adottabilità;
- la carenza di équipe specializzate sui problemi dell'adozione, che devono essere presenti nell'intero ciclo di vita della famiglia adottiva;
- i costi troppo elevati e un *iter* procedurale talvolta troppo lungo che possono costituire un disincentivo per molte coppie propense a intraprendere il percorso dell'adozione internazionale;
- l'entrata in vigore della legge sulla difesa obbligatoria di ufficio nei procedimenti di adottabilità e di decadenza della potestà, senza alcuna normativa che ne disciplini le modalità di realizzazione, fa sì che anche l'attuazione di queste disposizioni sia lasciata alla discrezionalità dei tribunali e alla loro interpretazione;
- la persistenza di situazioni di abbandono progressivo o di semiabbandono che talvolta si lascia cronicizzare, senza che a questi bambini sia assicurato il diritto a vivere relazioni di accudimento stabili e continuative;
- lo scarso sostegno alle situazioni cosiddette di azione difficile, nonostante l'articolo 6 della legge 184/83 preveda che lo Stato, le Regioni e gli enti locali supportino le adozioni dei bambini ultra dodicenni o con disabilità accertata;
- la necessità di una verifica rigorosa dell'effettiva condizione di abbandono del bambino nei Paesi stranieri che hanno maggiori criticità e che non hanno sottoscritto la Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993.

Prospettive di sviluppo

Le questioni emergenti appena citate delineano già alcune prospettive di sviluppo cui dedicare attenzione nel prossimo futuro, e il lavoro di monitoraggio ha individuato anche le seguenti:

- la definizione di standard per la costante qualificazione delle competenze degli operatori che nei servizi svolgono il compito di valutazione della motivazione all'adozione e verifica delle competenze genitoriali, anche attraverso percorsi multidisciplinari che facilitino l'integrazione tra il lavoro psicologico e quello sociale al fine di sostenere efficacemente il lavoro di comparazione delle coppie da parte dei giudici minorili nella delicata attività di abbinamento di un minore a una coppia disponibile ad accoglierlo;
- lo sviluppo di ricerche scientifiche. In particolare si evidenzia la necessità di una conoscenza estensiva dei bambini e delle famiglie in adozione nazionale e internazionale e di uno studio longitudinale al fine di individuare i fattori protettivi che promuovono adattamento e benessere, che facilitano la costruzione dei legami familiari e di una salda appartenenza familiare. Ciò potrebbe fornire utili indicazioni per l'accompagnamento dei bambini e delle famiglie ma anche indicazioni circa l'efficacia del processo di valutazione e preparazione

- delle coppie. Sarebbe inoltre molto utile poter effettuare una ricognizione dei fallimenti adottivi, per poter evincere più chiaramente i fattori di rischio;
- il sostegno all'implementazione e alla diffusione dei percorsi di integrazione e dei protocolli di intesa tra enti autorizzati, associazionismo familiare, ufficio scolastico regionale, tribunale per i minorenni e servizi per l'adozione;
 - l'identificazione di criteri di qualità e prassi per favorire la preparazione dei bambini all'adozione: nell'adozione nazionale questo aspetto è abbastanza curato, mentre risulta spesso disatteso nell'adozione internazionale;
 - il potenziamento delle azioni di informazione e sensibilizzazione delle aspiranti coppie adottive affinché si accostino al bambino conoscendo un po' la sua lingua, ne sappiano rispettare le abitudini (anche quelle alimentari) e possano conoscere le sue routine quotidiane; su questi aspetti è necessario sollecitare una maggiore attenzione da parte degli enti autorizzati;
 - la qualificazione e la garanzia di un aiuto costante alle coppie che si rendono disponibili ad accogliere bambini con bisogni speciali e più in generale ai bambini e alle coppie nel percorso post-adottivo, che non può certo limitarsi a un anno poiché, come già accennato, serve più tempo per accompagnare questo percorso, specie per affrontare passaggi evolutivi particolarmente critici;
 - predisposizione di aiuti anche economici alle coppie che si trovano a far fronte a spese non indifferenti legati alla cura di questi bambini anche sotto il profilo sanitario;
 - lo sviluppo di metodologie di valutazione pre e post-adozione che consentano di intercettare fattori di rischio e di disagio che possono tradursi in fallimenti adottivi;
 - la diffusione di pratiche ed esperienze che permettano ai genitori adottivi di misurarsi con altre persone che stanno vivendo la loro stessa esperienza e condividere e ascoltare il loro vissuto affinché le paure e le vulnerabilità, declinate in differenti problematiche, fungano da *trait d'union* fra le diverse esperienze, per sostenere adeguatamente le coppie nel percorso a ostacoli dell'adozione;
 - lo sviluppo e la diffusione del lavoro con le scuole non solo per seguire i casi segnalati, ma anche e soprattutto per sviluppare una cultura dell'adozione che possa permettere la costruzione di un ambiente sociale e relazionale aperto all'accoglienza e alle opportunità di crescita che solo l'incontro con i mondi diversi permette. Si segnala altresì la necessità di interventi specifici nelle scuole per quei casi di problemi di apprendimento che devono essere attuati da professionisti che abbiano una competenza specifica nel settore dell'adozione: il rischio infatti è che alcune difficoltà di apprendimento siano erroneamente ricondotte a disturbi specifici, mentre siano da imputarsi alle esperienze pregresse, a difficoltà relazionali nel nucleo familiare e/o nel contesto scolastico, o a un uso non consolidato della lingua;
 - la specializzazione di servizi di neuropsichiatria infantile e di servizi pediatrici attenti alla specificità del bambino adottato.

Esperienze significative

Il monitoraggio effettuato ha confermato quanto già rilevato anche in passato, ovverossia che negli anni molte Regioni, le Province autonome e molti Comuni hanno con propri atti pianificato e codificato le modalità per la gestione delle adozioni nazionali e internazionali curando i diversi aspetti dalla cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e del terzo settore impegnati nella tutela specifica dei bambini attraverso l'individuazione di percorsi con le famiglie prima e durante l'adozione.

Le iniziative assunte rientrano essenzialmente in tre macrotipologie di interventi:

- formazione, monitoraggio e coordinamento inter-istituzionale e multiprofessionale;

- indirizzo e regolamentazione (con la costruzione di linee operative e la stipula di protocolli);
- attivazione e manutenzione di servizi specifici, in genere équipe centralizzate a livello multizonale.

Dal punto di vista dei servizi, le équipe hanno in genere prevalentemente funzioni di carattere informativo-orientativo, valutativo, di monitoraggio e in alcuni casi anche di supporto post-adoztivo nel tempo; si rileva inoltre nella gran parte delle Regioni e Province autonome una forte spinta verso l'integrazione dei servizi fra comparto sociale e sanitario.

Altre aree di intervento prioritarie sono: l'orientamento e l'informazione a favore delle aspiranti famiglie adottive; lo sviluppo dei servizi per il cosiddetto tempo dell'attesa; la promozione della conoscenza della cultura e delle tradizioni dei Paesi di origine dei bambini adottati; una regolamentazione più specifica e approfondita della fase valutativa dei potenziali genitori adottivi.

Rispetto al post-adozione, in alcune Regioni sono stati avviati anche progetti sperimentali specifici, talvolta focalizzati però in via esclusiva sui nuclei familiari che esprimono problematiche particolari nel post-adozione in fasi critiche parallele alla crescita e allo sviluppo del bambino e al manifestarsi degli effetti a medio e lungo termine delle esperienze traumatiche subite.

In relazione alle attività di monitoraggio del fenomeno si ritiene utile citare il protocollo di intesa della durata di cinque anni che il 19 luglio 2011 è stato siglato tra la Regione Lazio e il Tribunale per i minorenni di Roma con lo scopo di favorire la tutela dei soggetti minorenni; questo documento prevede l'attivazione di piattaforme informatiche comuni per la realizzazione di una Banca dati regionale in tema di adozioni da parte dell'Assessorato alle Politiche sociali e Famiglia e del Tribunale per i minorenni.

Sempre in questo ambito, altre esperienze significative segnalate sono:

- quella della Regione Piemonte con la predisposizione di una Scheda descrittiva per l'adozione (Direzione Sanità/Direzione Politiche Sociali) come risposta all'esigenza di costruire buone prassi per raccogliere e trasmettere al meglio possibile il profilo clinico del minore e migliorare le condizioni di avvio dell'abbinamento. La Scheda, elaborata dal Gruppo regionale psicologi adozioni, è stata condivisa con la Procura presso il Tribunale per i minorenni e il Tribunale per i minorenni, al fine di selezionare le informazioni utili e necessarie al migliore avvio della relazione tra il bambino e i nuovi genitori. L'obiettivo specifico di questa Scheda è uniformare le prassi tra i vari servizi della Regione in materia di adozione; in breve, dare valore alle esperienze passate del bambino sintetizzando i dati essenziali in una scheda che accompagnerà lui e la sua famiglia nel percorso di vita.
- Il progetto "*Adozioni Modello Sicilia*", la cui finalità principale è quella della interconnessione telematica tra i Tribunali per minorenni siciliani e gli organi degli enti locali che con detti Uffici giudiziari interagiscono, nell'ambito del procedimento di adozione internazionale, per rendere lo stesso più efficiente. Esso intende implementare il processo telematico per le adozioni internazionali avviato, di concerto, dall'Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e delle Autonomie locali, dalla Direzione generale dei Servizi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia.

Infine per quanto riguarda la scuola, come già segnalato da una ricognizione sull'organizzazione dei servizi per l'adozione realizzata dalla CAI nel 2008, essa tende ad avere un ruolo di soggetto destinatario di interventi di formazione, informazione e sensibilizzazione sui temi dell'adozione e sembra faticare ad assumere un ruolo più attivo e coprotagonista nella gestione di alcune fasi delicate quali quelle dell'accoglienza del bambino adottato al suo arrivo in Italia e del post-adozione. Tuttavia, in anni recenti, alcune Regioni hanno comunque costruito strumenti di raccordo interistituzionale che hanno visto un coinvolgimento significativo del mondo della scuola e anche iniziative autonome qualificate; ad esempio in Emilia-Romagna l'Ufficio scolastico

regionale, in raccordo con i referenti del Coordinamento regionale adozioni, ha adottato e diffuso una circolare per promuovere azioni concrete che favoriscano l'inserimento degli alunni adottati e spingere le scuole a prendere contatti in un'ottica di rete con i locali enti autorizzati e i servizi socio-sanitari.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Sono numerose le ricerche svolte sul mondo degli adolescenti, di cui si sono indagati i costumi, le opinioni, i modi di essere, di vivere, di consumare e anche le principali forme di trasgressione e disagio, le modalità relazionali con il gruppo dei pari e con gli adulti di riferimento. Come è stato rilevato, questa è la prima generazione di adolescenti che:

- ha alle spalle una significativa esperienza di fragilità familiare (nel concreto l'esperienza della separazione dei propri genitori);
- percepisce una proiezione di futuro (personale) critica o inesistente;
- è cresciuta a contatto con tecnologie sconosciute alle generazioni precedenti (con impatti sia in positivo sia in negativo);
- si relaziona con una significativa presenza di coetanei stranieri che arrivano in età adolescenziale nel Paese o che nascono da genitori stranieri e crescono insieme agli adolescenti figli di genitori italiani.

Se numerose sono quindi le attività di studio sugli adolescenti, decisamente poche sono le indagini nazionali sui servizi a questi dedicati. Una prima ricerca del 2001, realizzata dal Centro nazionale, ricostruì un quadro sui servizi per gli adolescenti presenti sul territorio assai articolato e poliedrico, anche in relazione alla regionalizzazione delle politiche del welfare e, nello specifico, all'attribuzione alle Regioni delle funzioni di indirizzo e di programmazione delle politiche rivolte ai giovani. Si deve attendere un lavoro realizzato nel 2010, nel contesto della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97, per fare un nuovo tentativo di approfondimento sulla realtà dei servizi per gli adolescenti, sebbene limitatamente a quanto promosso dalle 15 città riservatarie.

L'esame condotto ha confermato un trend rilevato anche da recenti ricerche regionali, svolte in Veneto e in Piemonte, che mostrano la tendenza a una crescita dell'attenzione dei servizi di base verso gli adolescenti attraverso interventi dedicati, o come effetto di un aumento dell'affluenza ai servizi di base generici. Tali caratteristiche si confermano anche negli esiti del monitoraggio effettuato, per quanto segnalato dalle Regioni in relazione alla descrizione dello stato dei servizi e degli interventi attuati in questo settore.

La lettura critica delle esperienze progettuali attivate in favore dell'adolescenza, secondo quanto emerso dall'attività di monitoraggio, suggerisce una riflessione a più ampio raggio sulle politiche sociali che riguardano i minori che si incamminano verso l'età adulta. Siamo di fronte a quello che sembra essere un orizzonte di politiche sociali "sperimentali", derivanti dagli esiti delle esperienze progettuali realizzate nelle diverse realtà territoriali e disegnato da un intreccio di prospettive che proiettano, da angolature diverse, interventi rivolti alla risoluzione di specifici problemi relativi all'adolescenza e, in modo particolare, a quella complessa serie di compiti ben delineati che la società odierna richiede all'adolescente nel suo percorso verso la maturità: la capacità di separarsi dalla famiglia e di individuarsi, costruendo una propria immagine di sé, l'inserimento nel gruppo dei coetanei, l'integrazione della sessualità nell'immagine di sé, con la costruzione di un ideale di ruolo sessuale, lo sviluppo di un'identità sociale, l'avvio di relazioni sentimentali o sessuali, l'acquisizione di un sistema di valori e una coscienza etica ed il raggiungimento di una certa sicurezza o indipendenza economica. Le politiche per gli adolescenti, osservate nel loro complesso, riflettono una pluralità di tendenze fra le quali predominano sostanzialmente tre orientamenti: promozionale-preventivo, socio-educativo di facilitazione dei processi di integrazione e socializzazione, rieducativo-riparativo.

Come si rileva chiaramente dall'analisi della progettualità sostenuta con i fondi della legge 285/1997, tali orientamenti possono essere pensati come punti di un continuum lungo il quale gli interventi diventano sempre più complessi e personalizzati per rispondere a specifiche esigenze. L'esame di alcune esperienze significative segnalate da Regioni o rientranti tra le buone prassi delle 15 città riservatarie rivela come da parte delle amministrazioni sia forte la necessità, da un lato, di rivolgere l'attenzione di molte attività progettuali verso i temi della devianza e dei comportamenti anti-sociali, in quanto spesso gli adolescenti sono carenti di riferimenti valoriali e culturali nella fase cruciale dell'esistenza, quella cioè della costruzione della propria identità (ciò accade soprattutto nei territori del Meridione), e, dall'altro, conseguentemente, di ricercare nella realizzazione degli interventi la massima integrazione (una dimensione ancora debole) ed il coinvolgimento di molti soggetti operanti nei territori, comprese le realtà parrocchiali, le associazioni di varia natura, le fondazioni, favorendo il lavoro di rete e la condivisione delle informazioni e delle risorse disponibili fra gli attori di contesto (consultori, scuole, entità del terzo settore ecc.). Inoltre, si coglie anche un aspetto interessante rispetto alle metodologie e alle pratiche di lavoro: appare in crescita la volontà e la capacità di differenziare le modalità di intervento in funzione dei differenti obiettivi e target di adolescenti, cercando di valorizzare pratiche partecipative, in particolare la *peer education* anche in programmi di intervento di livello nazionale.

Lo scenario che prende forma presenta un insieme di politiche che non considerano più gli adolescenti come "portatori di problemi", bensì come soggetti di diritti e doveri, e soprattutto come un patrimonio di risorse di inestimabile valore sul quale investire. Si afferma quindi con chiarezza un'idea generale di politiche per gli adolescenti che considera la loro età non più come un periodo di transizione, ma come una fase della crescita, vissuta da soggetti sociali con diritti e doveri, che partecipano alla vita politica e istituzionale e dai quali gli interventi non possono prescindere.

In relazione al contenuto dell'azione del Piano nazionale monitorata, essa è caratterizzata da una particolare attenzione alla dimensione socio-sanitaria degli interventi per la promozione della salute e del benessere degli adolescenti.

La promozione della salute intesa come l'insieme delle attività che hanno come obiettivo l'aumento della capacità delle persone e delle comunità di avere controllo e conoscenza sul proprio stato di salute, trova espressione nelle attività dei Consultori Familiari (CF).

Essi, intesi ancora come sistemi sanitari del futuro volti a tutelare e promuovere la salute pubblica, rappresentano un patrimonio prezioso per l'esperienza accumulata e per le ragioni di fondo della loro esistenza. La legge 34/1996 precisava la necessità di un CF ogni 20.000 abitanti, e definiva nel dettaglio figure professionali e orari di lavoro minimi per ogni attività consultoriale.

Il Progetto Obiettivo Materno Infantile (POMI), adottato nel 2000, individua la salute degli adolescenti tra i suoi progetti strategici, assegna un ruolo centrale e cruciale ai CF, intesi come sede di attività multidisciplinari, operate da personale adeguato, per la promozione e la tutela della loro salute e indica in dettaglio modalità e campi operativi prioritari. Ogni progetto strategico quindi può essere tradotto in ore di lavoro per figure professionali per unità di popolazione bersaglio e la conseguente attuazione di un idoneo percorso di salute si traduce in adeguati livelli di assistenza.

Il POMI definisce inoltre, all'interno del CF, lo Spazio Giovani, inteso come un servizio di base, dedicato a ragazze e ragazzi, singoli, in coppia o in gruppo, dai 14 ai 20 anni, cui si accede gratuitamente e liberamente, senza la prescrizione del medico di famiglia, a garanzia del rispetto della privacy. In conseguenza dei nuovi assetti della famiglia (famiglie ricostituite, unioni di fatto, famiglie con un solo genitore, famiglie miste quanto a provenienza etnica), molti CF hanno dovuto operare anche in merito a situazioni problematiche relative a separazioni, disagi familiari, adozioni o affido.

Una ricognizione anagrafica dei CF realizzata nel 2007 dal Ministero della Salute e successivamente aggiornata nel 2010, e il primo Rapporto *Organizzazione e attività dei consultori familiari pubblici in Italia* - anno 2008, realizzato nell'ambito del Tavolo materno-infantile, presso il coordinamento interregionale della Commissione Salute della Conferenza Stato-Regioni, hanno

permesso di ricostruire a grandi linee le caratteristiche organizzative e gestionali dei CF nelle 21 Regioni e Province autonome italiane e le attività che essi svolgono. I dati raccolti sono da considerarsi parziali, in quanto scontano inevitabilmente incompletezze ed approssimazioni derivanti dalla disomogeneità delle realtà indagate con specifico riferimento alla organizzazione delle sedi, alle équipes che vi operano e alle attività svolte; restituiscono, tuttavia, qualche prezioso dato sulle attività relative agli adolescenti. Il Rapporto, basato su informazioni raccolte tramite una scheda descrittiva sulle attività consultoriali riferisce che, in particolare rispetto al Percorso adolescenti, la partecipazione dei consultori allo svolgimento di corsi di educazione sessuale nelle scuole è assai diffusa su tutto il territorio nazionale, mentre è più bassa, o in alcuni casi inesistente, la percentuale di ore dedicate ai colloqui con gli adolescenti; la Regione che meglio fornisce questo servizio si è rivelata la Toscana, con una percentuale del 91% di CF che dedicano alcune ore alla settimana allo spazio adolescenti. Dai risultati dell'indagine emerge però che il 23% dei CF dispone di un'équipe consultoriale composta solo da 1-3 figure professionali fondamentali, il che lascia intendere circa la mancanza di una attività lavorativa multidisciplinare. Un ulteriore e importante limite allo sviluppo di un'offerta mirata alla popolazione minorile è rappresentato dal carico di lavoro che grava su questi servizi, dato che la popolazione che vi affrisce è, in alcuni casi, molto al di sopra del previsto e ciò rende difficile effettuare una programmazione adeguata.

Tra le iniziative nazionali a sostegno dei CF va citata l'Intesa del Dipartimento per le politiche per la famiglia in Conferenza Unificata del 20 settembre 2007 riguardante la "sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi e dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiori a quattro; sulla riorganizzazione dei consultori e la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari". L'Intesa ha previsto anche un'attività di monitoraggio, i cui risultati sono stati messi a disposizione dell'Osservatorio.

Nel 2007 inoltre l'Italia ha promosso il programma "*Guadagnare salute: rendere facili le scelte salutari*" (DPCM 4 maggio 2007), una strategia globale per contrastare i quattro principali fattori di rischio di malattie croniche nel nostro Paese: scorretta alimentazione, inattività fisica, abuso/uso scorretto di alcol e tabagismo. Una serie complessa di attività finalizzate alla promozione di corretti stili di vita, è stata avviata dunque grazie alla stipula di Protocolli di intesa tra il Ministero della Salute, leader e promotore del Programma, e gli attori coinvolti (istituzioni centrali, rappresentanti della società civile e del mondo produttivo).

La promozione della salute delle giovani generazioni, rappresenta una priorità del nostro Paese che non può non vedere coinvolti sia il Ministero della Salute sia il Ministero dell'Istruzione quali principali attori e propulsori di strategie di intervento. Il nuovo Piano Nazionale della Prevenzione (PNP) 2010-2012, approvato con l'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano del 29 aprile 2010, nell'ambito della prevenzione di abitudini, comportamenti e stili di vita non salutari, sottolinea proprio la necessità di una alleanza specifica tra il mondo della salute e il mondo della scuola, finalizzata alla realizzazione di un programma di intervento, da definirsi d'intesa tra le istituzioni scolastiche e quelle sanitarie sulla base di un accordo-quadro nazionale.

Anche attraverso il progetto "*Programma di informazione e comunicazione*" (PINC) a sostegno di "*Guadagnare salute*", promosso e finanziato dal Ministero della Salute/CCM e coordinato dall'ISS, un'attenzione particolare è stata data alla comunicazione dedicata al target giovanile.

Criticità

In relazione all'area della promozione della salute e della facilitazione dell'accesso degli adolescenti ai servizi consultoriali, si sottolineano alcune criticità:

- diffusione disomogenea dei servizi consultoriali familiari sul territorio nazionale in relazione alla popolazione residente;
- disomogeneità in termini di dotazione di organico e figure professionali impegnate;

- scarsità del numero di Spazi Giovani presenti all'interno del CF;
- mancanza di linee guida nazionali per uniformare obiettivi e contenuti delle azioni di promozione della salute, di educazione alla salute sessuale e riproduttiva.

Prospettive di sviluppo

I livelli adeguati di assistenza prevedono un I livello a carico del CF (promozione della salute, prevenzione e presa in carico); un II livello che verte sugli ambulatori specialistici del Distretto e dell'Ospedale (per attività di diagnosi e cura ambulatoriale) e un III livello (ospedaliero) per le attività di diagnosi e cura ospedaliera. È necessario pertanto promuovere la riqualificazione dei CF, sia in termini organizzativi che operativi, integrando l'offerta consultoriale con quella delle altre strutture territoriali facenti capo all'organizzazione dipartimentale dell'area materno-infantile, in modo da perseguire una maggiore efficacia ed efficienza, coniugata ad una maggiore equità, evitando dispersioni di risorse finanziarie e umane e interventi parcellari o ripetitivi nella medesima popolazione. C'è quindi un'esigenza di integrazione nel modello dipartimentale, la messa in rete dei CF con gli altri servizi sia sanitari che socio-assistenziali degli enti locali, e l'adeguamento agli obiettivi individuati, nel numero, nelle modalità organizzative e nell'organico. Tutto questo quindi può essere realizzato tramite l'implementazione di programmi di promozione della salute, delle attività dedicate alla programmazione operativa ed alla valutazione, alla formazione ed all'aggiornamento e degli interventi rivolti all'utenza spontanea ed alla presa in carico dei casi problematici identificati nell'attività svolta nei programmi di prevenzione.

In conclusione è necessario:

- garantire e definire il collegamento con i servizi di II e III livello (Specialistica ed Ospedali) e con i Medici di Famiglia Generici (MMG) e i Pediatri di libera scelta (PLS);
- garantire l'apertura del Servizio Consultoriale in ogni Distretto almeno per 6 mattine e 5 pomeriggi alla settimana e l'accoglienza senza appuntamento;
- garantire il servizio di Mediazione Culturale, inteso come reale strumento di lavoro strutturato nel servizio consultoriale;
- garantire l'incardinamento del Servizio Consultoriale all'interno del SSN e Regionale, in modo da individuare Responsabili a livello Regionale, di ASL e di Distretto, a cui attribuire personale, obiettivi, progetti;
- identificare un Responsabile di consultorio (o dei consultori, qualora siano più di uno nel territorio del dipartimento) che coordini l'attività del CF e monitorizzi il conseguimento degli obiettivi, fungendo da garante nei confronti dell'organizzazione dipartimentale;
- prevedere sviluppi di carriera chiari e definiti per U.O. Complesse e Semplici: ciò potrebbe aiutare a dare valore a questo Servizio, a volte considerato privo di alcun possibile sviluppo di carriera;
- potenziare il lavoro di rete dei servizi di consulenza psicologica per l'adolescente e la famiglia, anche attraverso l'adozione di protocolli specifici;
- identificare i servizi in grado di affrontare i disagi psico-socio-comportamentali più importanti, le patologie neuro-psichiatriche adolescenziali, la scarsa aderenza degli adolescenti a stili di vita salutari, e più in generale la scarsa attenzione alla loro salute;
- rafforzare la rete territoriale tra servizi consultoriali, Dipartimenti di Psicologia dell'età evolutiva, Psichiatria e Sert, per favorire interventi di prevenzione integrati e fornire risposte coerenti e tempestive ai bisogni dei ragazzi;
- potenziare le risorse scolastiche dedicate al sostegno socio e psico-pedagogico per offrire consulenza agli adolescenti e costruire invii mirati ai servizi del territorio.

Infine, è stata evidenziata l'importanza di continuare a sviluppare l'integrazione socio-sanitaria nei servizi ed una strategia integrata di rete tra i servizi, con il coinvolgimento anche del terzo settore.

Esperienze significative

Le esperienze significative rilevate sul tema dell'adolescenza attraverso l'attività di monitoraggio sono molteplici e molto eterogenee. Non potendo presentarle tutte, si è scelto di rintracciare i punti qualificanti delle progettualità segnalate e di raggrupparli in categorie, nel tentativo di rappresentare attraverso poche forme esplicative la ricchezza delle azioni promosse e realizzate nei vari territori nonché il complesso delle risorse materiali, sociali e intellettuali messe in gioco per gli adolescenti. In linea generale, osservate nel complesso, le esperienze significative rivolte agli adolescenti, che sono state segnalate da Ministeri, Regioni e Province autonome sono indirizzate a:

- effettuare indagini volte ad esplorare empiricamente gli stili di vita degli adolescenti, i comportamenti correlati alla loro salute (alimentazione, sessualità, uso di droghe e di alcolici, abuso di farmaci);
- promuovere la cultura della legalità, favorire l'educazione alimentare, sensibilizzare all'importanza della sicurezza stradale, prevenire comportamenti a rischio;
- sostenere la partecipazione degli adolescenti in una prospettiva di cittadinanza attiva;
- educare gli adolescenti al risparmio energetico, al riciclo e uso di materiali naturali, promuovere la difesa dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, attraverso il coinvolgimento di docenti e famiglie, diffondere materiale didattico e informativo;
- favorire l'intercultura e l'integrazione degli adolescenti immigrati.

Si segnala come prima esperienza significativa il progetto “*Partecipiamo!*” promosso nel 2009 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, la Regione Abruzzo, l'Anci e l'Ufficio scolastico regionale in seguito all'evento sismico che ha colpito il territorio abruzzese il 6 aprile del 2009. Il progetto è nato con un duplice obiettivo: 1. favorire l'applicazione dell'articolo 7 della legge 285/1997, promuovendo dunque la partecipazione dei giovani studenti alla vita della comunità locale, favorendo un loro coinvolgimento nel processo di ricostruzione di un sito significativo danneggiato dal terremoto o nella ideazione di un nuovo spazio di aggregazione capace di rappresentare un “luogo simbolo” che possa essere catalizzatore della loro inventiva; 2. educare alla cittadinanza attiva e a promuovere lo sviluppo di un'etica della responsabilità, che si realizza nel dovere di scegliere e agire in modo consapevole e che implica l'impegno a elaborare idee e a promuovere azioni finalizzate al miglioramento continuo del proprio contesto di vita.

Questi sono altri progetti recenti:

► Progetto “*Scuola e cibo*” (MIUR) che mira a introdurre l'educazione alimentare a scuola come materia interdisciplinare. I contenuti del progetto pilota sono elaborati con il Ministero della Salute, Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e il Dipartimento per la gioventù.

► Progetto “*Moige*”: il MIUR in collaborazione con il Movimento Italiano Genitori (MOIGE) e Autostrade per l'Italia, ha proposto per l'anno scolastico 2011/2012 la realizzazione di un progetto sociale itinerante di prevenzione per l'educazione alla sicurezza stradale, rivolto ad un massimo di 80 Scuole Secondarie di Secondo Grado. Fra le finalità del progetto: centrare l'attenzione dei più giovani sul tema e sulle regole della sicurezza in strada, sensibilizzare genitori e docenti sull'importanza di trasmettere ai ragazzi regole di comportamento da adottare in strada.

► Progetto “*Icaro*”: il MIUR ha realizzato, all'interno di una campagna di educazione stradale promossa dalla Polizia di Stato e dalla Facoltà di Psicologia 2, Università di Roma “Sapienza”, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Fondazione ANIA, il progetto sociale itinerante Icaro di prevenzione per l'educazione alla sicurezza stradale rivolto ai ragazzi, genitori e docenti delle scuole superiori italiane. Per la prima volta in Italia è stata condotta una ricerca che ha portato alla costruzione di un efficace modello di intervento per la prevenzione in

tema di sicurezza stradale. Il modello è stato validato su oltre seimila ragazzi delle scuole primarie e secondarie di varie città, e la ricerca, soprattutto per la numerosità del campione, non ha precedenti nella letteratura scientifica.

► Progetto “*Mu.S.A.*”: iniziativa di comunicazione e sensibilizzazione sul tema dell’integrazione sociale degli immigrati, realizzata e cofinanziata attraverso il Fondo Europeo per l’Integrazione dei cittadini di Paesi terzi, che si è posto l’obiettivo di promuovere occasioni di aggregazione ed incontro tra cittadini italiani ed immigrati di ogni età e provenienza, attraverso il linguaggio universale dello sport, della musica e della cultura. L’iniziativa riguardo l’asse di integrazione “minori e seconde generazioni” si è svolta a livello territoriale, in alcune città italiane da nord a sud e sono state organizzate, d’intesa con il CONI, manifestazioni sportive alle quali hanno partecipato minori stranieri con i loro genitori e minori stranieri non accompagnati nelle fasce di età, da 5 a 8 anni e da 8 a 12 anni.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Le problematiche sociali connesse alla formazione e all'adempimento dell'obbligo scolastico sono al centro di iniziative finalizzate in primo luogo a prevenire l'abbandono degli studi o a favorire la ripresa della formazione da parte di ragazzi e ragazze che hanno interrotto il percorso formativo. Il paradigma culturale di riferimento richiede il riconoscimento, da un lato, dello stretto legame tra l'interruzione del ciclo di studio e l'aumento del rischio di esclusione e, più in generale, di insuccesso sociale, e, dall'altro, di quelle condizioni che possono rendere la scuola o uno strumento di discriminazione positiva ed emancipazione, oppure un fattore che contribuisce al perpetuarsi di situazioni di discriminazione e disuguaglianze sociali. Gli approcci teorici e metodologici più recenti al fenomeno in esame tendono ad avere un carattere "ecologico", orientando gli interventi sia sulla dimensione cognitiva dell'apprendimento, sia su quella relazionale e contestuale attraverso azioni che cercano di offrire opportunità contemporaneamente al bambino e alla famiglia. Essi agiscono quindi sia sull'ambiente di vita extrascolastico sia sulla scuola in quanto tale per renderla un luogo che favorisca fattori di resilienza e di cambiamento grazie a un contesto che consente di:

- sviluppare conoscenze e relazioni significative;
- affrontare sfide, coltivare saperi utili all'esistenza, costruire la propria identità personale/sociale, sviluppare il senso di appartenenza;
- esplorare la propria partecipazione, fare esercizi di cittadinanza, di collaborazione e solidarietà, così come di accettazione e riconoscimento reciproco;
- sperimentare un senso di efficacia personale, di autostima e di progettualità aperta sul futuro.

L'abbandono scolastico è un fenomeno che evidenzia l'anomalia del corretto inserimento e raggiungimento del successo scolastico attraverso i processi educativi destinati ai soggetti in formazione e si impone come un problema sociale di grande complessità per il quale non possono esistere facili soluzioni adattabili a qualsiasi contesto, territorio, tipologia di scuola o famiglia di provenienza del minore. La dispersione scolastica come fenomeno sociale può essere declinata in modi diversi: non si tratta solo dell'uscita del minore dal percorso scolastico e formativo, ma può trattarsi del rallentamento o dell'interruzione del suo percorso formativo o del non raggiungimento del titolo formale. In linea generale, il percorso che esita nell'abbandono è un intreccio tra fattori strutturali e dinamiche soggettive, dove si cumulano carenze del sistema scolastico (rigidità organizzativa, inadeguatezza delle metodologie didattiche), ambienti socio-familiari svantaggiati e con una debole capacità di intervento educativo (stato socio-economico e livello culturale bassi, crollo del valore della scuola), dimensioni territoriali (insufficienza/inadeguatezza dei servizi e delle strutture, assenza di luoghi aggregativi), fattori soggettivi (aspirazioni sociali, fragilità della personalità, demotivazione all'apprendimento) e influenza del gruppo dei pari.

I dati statistici segnalano che la dispersione scolastica comporta delle conseguenze molto concrete sulle vite dei giovani:

- hanno un'aspettativa di vita di vari anni inferiore alla media e a causa della mancanza di informazione utilizzano male i diritti sociali e civili;
- accedono con più difficoltà al mercato del lavoro e al lavoro stabile;
- faticano ad apprendere e a cambiare lavoro e dunque a migliorare nel corso della vita;
- sono più esposti a dipendenze e a rischi di devianza, di sofferenza psico-sociale ed emarginazione.

La dispersione scolastica è quindi l'anticamera della vita da Neet: *not education, employment, training*.

Già il primo report dell'EU *Social Protection Committee* (2008) evidenziava la stretta correlazione esistente fra povertà minorile e scelte adottate nel campo dell'istruzione, come constatato nello stesso anno anche dal Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES), che individua un rapporto di circolarità tra povertà monetaria, povertà di istruzione (l'indigenza in campo formativo) e vulnerabilità nel campo della salute. Si afferma infatti che tra questi aspetti esiste una circolarità che vede ognuno di essi agire contemporaneamente come causa e come effetto dello stato di povertà, della sua incidenza e gravità.

In particolare, come osserva la CIES, esiste una relazione diretta tra istruzione e rischio di povertà: chi ha un elevato titolo di studio ha una probabilità di cadere in povertà molto minore rispetto a chi ha un basso livello di istruzione e, viceversa, chi è povero ha molte meno opportunità di accedere a un alto livello di istruzione rispetto a chi non lo è. L'interruzione di questo circolo vizioso è allora un obiettivo fondamentale per contrastare l'esclusione sociale ed evitare la riproduzione della condizione di povertà e di emarginazione da una generazione all'altra.

I dati disponibili rivelano una corrispondenza tra territori con alto tasso di famiglie povere e alte percentuali di ragazzi che interrompono gli studi e più colpiti dalla crisi economica e sociale attuale. Le ricerche e il lavoro sul campo indicano che il basso livello socio-economico e culturale di una famiglia influisce negativamente sulla riuscita scolastica del minore per l'assenza nei genitori di alti livelli di aspirazione nei confronti dei figli, delle capacità di fornire adeguati stimoli alla prosecuzione negli studi, dei valori del successo sociale, dell'individualismo, tipico delle classi più evolute. Inoltre, l'inadeguatezza dei metodi educativi poco attenti alla creatività e alle motivazioni sottostanti i comportamenti e, al contrario, troppo centrati sul controllo, magari anche attraverso la coercizione e le punizioni fisiche; la povertà linguistica dei genitori; i sentimenti di inferiorità, di deprivazione, di fatalismo e di scarsa autostima che caratterizzano queste famiglie: si tratta di fattori non tanto legati alla povertà materiale quanto piuttosto a una sottocultura sociale.

In Italia, sebbene il fenomeno sia in progressivo calo, nel 2010 la quota di giovani che ha interrotto precocemente gli studi è pari al 18,8%, un tasso di abbandono scolastico più alto rispetto alla media europea (14,1%), e l'incidenza degli abbandoni è maggiore per la componente maschile rispetto a quella femminile.

A fronte di questa situazione, le istituzioni scolastiche hanno adottato alcuni provvedimenti che mirano al contrasto del rischio di insuccesso formativo intervenendo sui fattori di possibile concausa: uno dei quali è il ruolo dell'orientamento. Molti studi lo indicano infatti come cruciale per sostenere la motivazione e la scelta del futuro scolastico da parte dei ragazzi: in considerazione di ciò sono stati approvati le Linee Guida e il Piano nazionale Orientamento per l'orientamento durante tutto l'arco della vita e per il contrasto alla dispersione scolastica (MIUR, 2011).

Inoltre, il contenimento degli abbandoni scolastici e formativi è tra gli obiettivi considerati nella politica regionale unitaria del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN). Sebbene negli anni più recenti nella maggior parte delle regioni e soprattutto in quelle meridionali si registri una graduale riduzione del fenomeno, rimane lontano il traguardo del contenimento degli abbandoni al di sotto del 10% previsto dal Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020»). Nel 2010 il fenomeno degli *early school leaver* coinvolge ancora il 22,3% dei giovani meridionali e il 16,2% dei coetanei del Centro-Nord. L'incidenza maggiore è in Sicilia, dove almeno un giovane su quattro non porta a termine il percorso di studi dopo la licenza media.

Per quanto riguarda la spesa in istruzione e formazione, l'incidenza sul Pil è pari al 4,8% (2009), valore inferiore a quello dell'UE27 (5,6%); in termini di quota parte della spesa pubblica complessiva, rispetto ai Paesi OCSE, quella per la scuola (che include anche i sussidi alle famiglie e

i prestiti agli studenti), in Italia è pari al 9% della spesa pubblica totale, rispetto al 13,3% della media dei Paesi OCSE.

Nel 2010, Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'UNICEF Italia ha realizzato insieme ad altri *partner* (l'ANCI, il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, il Coordinamento Nazionale delle Comunità di accoglienza e l'Associazione On the Road) un progetto finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali allo scopo di contribuire alla stesura della strategia italiana per contrastare la povertà minorile. In questo documento sono declinate alcune proposte per contrastare la povertà e l'esclusione sociale a livello nazionale, regionale e locale e si riconosce il nesso tra svantaggio sociale e accesso disfunzionale all'istruzione, sollecitando investimenti nell'educazione della prima infanzia e l'introduzione di politiche che riducano la segregazione socio-economica nelle scuole. In particolare, come obiettivi prioritari si individuano:

- migliorare la performance delle scuole collocate in contesti con uno status socio-economico basso e introdurre politiche destinate ad evitare la concentrazione di studenti che vengono da situazioni di svantaggio;
- investire per l'alta qualità dell'educazione e della cura per la prima infanzia per aiutare a ridurre la disuguaglianza tra chi sta ai margini;
- estendere la disponibilità e l'accessibilità degli asili nido e dei servizi di cura per la prima infanzia, con particolare attenzione ad aumentare l'accesso dei bambini svantaggiati;
- aumentare il numero di posti disponibili nell'istruzione pre-scolare (che dovrebbe essere universale) e in particolare assicurare l'individuazione dei bambini a rischio (come i bambini che provengono da contesti socialmente e culturalmente svantaggiati), che necessitano di aiuto e sostegno per l'apprendimento;
- accordare un'attenzione specifica ai gruppi ad alto rischio, in particolare le minoranze etniche, i minorenni migranti, i minorenni che vivono in comunità, o vi stanno uscendo, i minorenni con disabilità, e assicurare loro la piena integrazione nel sistema scolastico comune;
- inserire, nell'adozione e nella valutazione delle misure, il punto di vista dei bambini e degli adolescenti che vivono in situazioni di povertà.

Tali sollecitazioni trovano eco nel recente Piano d'Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud (2011) adottato dal Governo, in specifico nella Priorità Istruzione, che prevede la realizzazione di un complesso insieme di interventi volti a contrastare il fallimento formativo in aree del Paese dove l'esclusione sociale e culturale è particolarmente grave e dove esiste da tempo una stretta corrispondenza fra povertà e dispersione scolastica. La Priorità Istruzione è dedicata, infatti, alle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), rafforzando le azioni già in corso di realizzazione con i PON "Competenze per lo sviluppo" (FSE) e "Ambienti per l'apprendimento" (FESR). Le azioni a favore degli interventi nella scuola previste dal Piano si prefiggono di conseguire i seguenti risultati:

- favorire nei ragazzi le conoscenze indispensabili e, insieme, la consapevolezza delle proprie attitudini, potenzialità e capacità, attraverso esperienze di *stage* e di lavoro;
- migliorare nei ragazzi le competenze nella lingua straniera;
- ridurre il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica tenendo conto del contesto e favorendo l'attivazione di tutte le energie formative ed educative presenti nel territorio;
- migliorare la qualità delle strutture e infrastrutture scolastiche;
- innalzare il livello di conoscenze e competenze di base;
- fornire ai ragazzi maggiori informazioni e accompagnarli nella motivazione e nelle scelte di studio e di lavoro.

Per tutti questi interventi il Piano d'Azione programma complessivamente 974 milioni di euro che si aggiungono alla dotazione finanziaria dei due Programmi Nazionali FESR e FSE, del valore complessivo di poco inferiore ai 2 miliardi di euro, entrambi in avanzato stato di attuazione.

Il Piano concorre all'implementazione in Italia del programma “*Istruzione e formazione 2020*” (ET 2020) per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, che istituisce degli obiettivi strategici comuni per gli Stati membri. In particolare, le misure previste sono in linea con il conseguimento del terzo obiettivo strategico di ET2020: “Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva” teso alla promozione di politiche per l'istruzione e la formazione che sostengano la formazione di qualità e il *lifelong learning* per favorire l'occupabilità, la formazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale. Il terzo obiettivo individua come area prioritaria anche un'istruzione della prima infanzia di qualità e inclusiva, per ridurre discriminazioni e disuguaglianze di opportunità nei percorsi di istruzione formale e attraverso le scuole della seconda opportunità e un'offerta di apprendimento maggiormente personalizzato.

Tornando al Piano d'Azione Coesione, è interessante osservare che la declinazione della Priorità Istruzione da parte del MIUR delinea anche alcune questioni emergenti legate a:

- lo sviluppo di azioni per il sostegno precoce alla genitorialità e la diffusione di servizi educativi per la prima infanzia di qualità in quanto fattori protettivi a lungo termine rispetto ai percorsi formativi dei bambini (il concetto di un “buon inizio”);
- la sperimentazione e diffusione di pratiche di orientamento e di sostegno scolastico basate sul riconoscimento della soggettività dei bambini e lo sviluppo delle loro competenze formali e non formali;
- la costruzione di azioni e esperienze di seconda opportunità per chi è già caduto, precocemente, fuori dal sistema di istruzione e formazione;
- lo sviluppo di esperienze di socializzazione al lavoro attivando reti territoriali e azioni mirate alla transizione al lavoro attraverso orientamento e formazione;
- il rafforzamento della dimensione comunitaria degli interventi attraverso la costituzione di reti locali di scuole e tra scuole e altre agenzie educative;
- la promozione di una cornice culturale di riferimento che riconosca nell'istruzione uno strumento di rafforzamento della coesione sociale e dei diritti di cittadinanza.

L'azione di contrasto alla dispersione nelle aree del Mezzogiorno attivata all'interno del Piano di Azione e Coesione, consta in sostanza di un insieme di prototipi di azioni integrate svolte da reti di scuole e da altri attori del territorio (privato sociale, servizi sociali, tribunale per i minori, forze dell'ordine, artigiani, operatori dei servizi, parrocchie, centri di aggregazione giovanili, centri sportivi, associazionismo, volontariato ecc.). Tra i prototipi è prevista una specificità per l'inclusione e la lotta alla dispersione di rom, sinti e caminanti, specificità richiesta dall'Europa e rispondente sia alle necessità definite dal rapporto della Commissione del Senato per i diritti umani sia alle linee d'azione della Strategia di inclusione, definite con la regia dell'UNAR presso il Ministero della coesione sociale. Per i prototipi contro la dispersione rivolti a rom, sinti e caminanti, sono previsti anche finanziamenti da privati e l'integrazione con altri fondi che consentano di estendere il modello di intervento anche in altre aree del Centro-Nord.

I prototipi, inoltre, in alcune aree a forte infiltrazione criminale, si avvarranno anche di un'apposita intesa siglata con il Ministero dell'Interno per l'utilizzo di centri attrezzati, campi sportivi e quant'altro già in atto da parte del PON sicurezza ai fini dell'inclusione sociale e del sostegno alla legalità. L'implementazione dei progetti che saranno realizzati nell'ambito dell'azione 3 del Piano di Azione e Coesione verrà monitorata e supportata da una “cabina di regia” costituita presso il MIUR, con nuclei di supporto sul territorio.

Criticità

Nelle ultime osservazioni rivolte all'Italia lo scorso ottobre 2011, il Comitato CRC ha espressamente sollecitato il nostro Stato a intensificare il suo impegno per la riduzione delle disuguaglianze e della povertà, indicando una revisione sistematica dei programmi e delle politiche che devono essere adeguatamente valutate per mezzo di un sistema di monitoraggio basato sull'impiego di un set indicatori. Ad esempio, i dati disponibili presso il MIUR non permettono di seguire le biografie dei singoli studenti: l'anagrafe nazionale degli studenti non è integrata con le scuole non statali, né con le anagrafi regionali relative all'obbligo formativo e all'apprendistato.

Il sistema scolastico italiano manifesta persistenti difficoltà a contribuire al processo di uscita dall'attuale crisi economica e sociale poiché ha perso parte della sua capacità di essere motore di mobilità sociale verticale per le nuove generazioni, ma contrastare l'esclusione sociale non è solo un fatto di solidarietà: vuol dire anche favorire la crescita del Paese, da qui un ruolo di primo piano per la scuola in questa fase di crisi.

Il fenomeno è determinato da un complesso insieme di cause che costituiscono nodi critici su cui agire:

- analfabetismo adulto che collude con il mancato riconoscimento della scuola come *chance* di cambiamento e miglioramento sociale;
- disagio diffuso delle nuove generazioni e crisi verticale dei sistemi di cura;
- persistenza e graduale ampliamento delle aree di povertà, soprattutto nel Mezzogiorno, con gravi squilibri territoriali in termini di servizi di base e sistema dell'istruzione e della formazione;
- metodi didattici tradizionali e standardizzati incapaci di intercettare bisogni, abilità e competenze degli alunni valorizzando quindi il loro apporto;
- debole coordinamento tra servizi e scuola, tra i diversi enti locali (Provincia, Regione, Comune) e la scuola;
- debole integrazione tra scuole, formazione professionale, occasioni formative e orientative di altri enti accreditati, sistema degli stage in aziende, EDA-CTP;
- scarso investimento nel *lifelong learning* e interventi talvolta lontani dagli standard europei.

Prospettive di sviluppo

Si richiamano le questioni emergenti menzionate nel primo paragrafo, sottolineando la necessità di

- sviluppare politiche di prevenzione e risposta al fallimento formativo, basate su azioni coordinate di contrasto alla povertà e per lo sviluppo del territorio secondo un approccio non assistenziale bensì proattivo, ovvero sia capace di attivare le risorse degli individui, delle comunità e delle istituzioni locali, ma con interventi strutturali e quindi fuori dalla logica dei progetti al fine di dare continuità d'azione agli interventi e certezza delle risorse disponibili;
- valorizzare il contributo dell'associazionismo e del terzo settore quali attori capaci di intercettare il disagio minorile, di tessere reti di collaborazione nei territori e di contribuire a dare risposte multilivello ai bambini e alle loro famiglie;
- sostenere come interventi di base le misure di accompagnamento per bambini e adolescenti appartenenti a gruppi a maggiore vulnerabilità: con disabilità, rom, sinti e caminanti, immigrati di "prima generazione" quindi con bassa conoscenza della lingua italiana.

Come indicato dallo stesso MIUR nei documenti attuativi dell'azione 3 del Piano di azione Coesione, è però necessario che le politiche di contrasto del fallimento formativo si ispirino a tre principi che ne guidino gli indirizzi:

1. pre-esistenza di agenzie educative che hanno già acquisito il complesso know-how necessario e capaci di lavorare insieme (tra scuole e tra scuole ed extrascuola), le quali vanno sostenute, riattivate e rese protagoniste dei prototipi con metodologie fortemente partecipative;

2. concentrazione dell'azione in sotto-aree ben delimitate, nelle quali agiscano reti non troppo larghe e con una regia unica, che sia dotata di buona cultura organizzativa e seri *setting* di manutenzione;

3. sapiente distinzione tra età diverse delle persone destinatarie e tra compiti differenziati che vanno, poi, integrati. In particolare i prototipi devono distinguere tra: compiti tesi a riconoscere e affrontare le difficoltà molto precoci nella prima infanzia (*first childhood exclusion factors*); compiti tesi a riconoscere e rafforzare le conoscenze e competenze irrinunciabili da acquisire a scuola per chi rischia di “cadere fuori” (*at risk of dropping out*); compiti di costruzione di seconda opportunità (*second chance*) per chi ha già abbandonato gli iter scolastici; compiti di orientamento, accompagnamento e sostegno alla *school-work transition* e alla socializzazione al lavoro per giovani persone con povera formazione.

Esperienze significative

Le iniziative assunte in questi anni a livello centrale e regionale tendono ad agire su cinque dimensioni fondamentali:

1. la dimensione personale, prestando attenzione alle esperienze individuali dei ragazzi cui si propongono attività finalizzate a rafforzare l'autostima, la capacità di fronteggiamento delle difficoltà e dei cambiamenti, e modificare comportamenti di ricerca del rischio;

2. la dimensione familiare;

3. la dimensione sociale, per arricchire il supporto sociale (scuola, extrascuola ecc.) di cui i ragazzi possono beneficiare, e ridurre l'esposizione a violenza e altre situazioni di pregiudizio;

4. la dimensione relazionale, per favorire la socializzazione nel gruppo dei pari;

5. la dimensione descrittiva, con iniziative focalizzate sul miglioramento del rendimento scolastico, la motivazione allo studio e l'orientamento prelaborativo.

L'intervento per contrastare la dispersione scolastica non può però essere unico: occorrono più interventi differenziati che, partendo dal presupposto che non esistono ragazzi a rischio, ma esistono ragazzi in situazioni a rischio, identifichino queste ultime affrontandole per capire da dove parte il “disagio”. L'efficacia della diversità degli interventi per combattere il disagio scolastico si basa dunque su di un approccio coordinato. Se non ci può essere un intervento unico, tanto meno l'unico attore dell'intervento può essere la scuola senza il concorso delle altre agenzie sociali e delle istituzioni deputate alla tutela e alla protezione. Il monitoraggio ha restituito una fotografia dello stato dell'arte da cui si conferma che l'efficacia degli interventi dipende anche dalla capacità di incorporare tre aspetti fondamentali:

1. la prevenzione, che deve essere in primo luogo prevenzione della discriminazione e della selezione;

2. la rete, poiché la scuola non può affrontare da sola i problemi che si trova di fronte, né però può delegare ad altri la sua funzione;

3. il coinvolgimento attivo e la responsabilizzazione dei giovani, per promuoverne il protagonismo e renderli consapevoli della loro crescita come primi passi per una scuola che sia promotrice di successo formativo e non solo trincea contro il disagio. In questo senso è fondamentale anche tutta l'attività di orientamento alla scelta dei percorsi di formazione nel passaggio da un ciclo all'altro e successivamente per la fase della ricerca di un'occupazione.

Come azione trasversale, si segnala la partecipazione del MIUR all'*European Agency for Special Needs Education* che ha lo scopo di promuovere la partecipazione e la condivisione delle iniziative e delle politiche degli Stati membri per il miglioramento dell'integrazione e inclusione scolastica. I progetti interessano la problematica dell'inclusione sociale e dell'integrazione e si occupano del periodo dello sviluppo dal prescolare fino alla transizione e all'accompagnamento al mondo del lavoro.

Infine, alcune Regioni e Province autonome hanno indicato come iniziative significative la stipula di protocolli interistituzionali per prevenire il fenomeno dell'abbandono scolastico, che si muovono nella prospettiva di creare connessioni e un sistema di rete locale in grado di dare risposte individualizzate e tempestive al disagio del ragazzo e della famiglia, contrastando il rischio di un fallimento formativo. Tali strumenti sono in genere finalizzati a individuare procedure comuni da adottare in risposta a differenti tipologie di *drop out*: i bambini che eludono del tutto l'obbligo scolastico; coloro che fanno prolungati periodi di assenza; gli alunni che abbandonano. In alcuni casi i protocolli prevedono anche la sperimentazione di azioni di sostegno a target specifici basate sull'offerta di servizi diretti ai bambini o agli adolescenti oppure a supporto degli insegnanti e delle scuole.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Gli ultimi dati annui disponibili ci indicano che sono stati **18.737** i minorenni autori di reato segnalati nell'anno 2010 dall'Autorità giudiziaria agli Uffici di servizio sociale per i minorenni. La maggior parte di questi minori è stata seguita dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) nell'ambito di misure all'esterno, mentre soltanto alcuni, secondo i provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, sono entrati nelle strutture residenziali della giustizia minorile: Centri di prima accoglienza – CPA (2.343 ingressi nel 2011 per 2.220 minorenni, alcuni sono entrati più volte), Istituti penali per i minorenni (1.172 ingressi nel 2010), Comunità (1.566 minorenni collocati nel 2011). Nei Servizi residenziali la presenza degli stranieri è maggiore rispetto a quella che si osserva nel totale dei minori segnalati dall'Autorità giudiziaria. Le principali aree geografiche di provenienza dei minori stranieri sono l'Est europeo, soprattutto la Romania, i Paesi dell'ex Jugoslavia e l'Albania, e il Nord Africa, il Marocco in particolare. È prevalente la presenza dei maschi (superiore all'85%). Le ragazze sono soprattutto di nazionalità straniera e solitamente iniziano la carriera delinquenziale prima rispetto alle coetanee italiane. I Servizi minorili ospitano anche i giovani adulti, che hanno commesso il reato da minorenni e che rimangono in carico fino ai 21 anni di età.

Se si considera complessivamente l'utenza di tutti i Servizi minorili, la componente straniera ha un'incidenza intorno al 20% del totale. La sua maggiore presenza nei CPA e negli altri Servizi minorili residenziali deriva sia dal fatto che gli stranieri, soprattutto gli irregolari, più facilmente cadono nella rete del sistema di sicurezza delle forze di polizia e sono, quindi, arrestati o fermati, sia dalle minori possibilità rispetto ai minori italiani di offrire loro soluzioni alternative, attraverso l'attivazione delle famiglie e delle altre risorse ambientali.

Per quanto riguarda l'accoglienza nelle strutture residenziali, nei CPA il numero degli ingressi manifesta dalla metà degli anni 2000 una tendenza alla diminuzione che a partire dal 2007 è spinta in primo luogo da una significativa diminuzione degli ingressi di adolescenti stranieri, che passano dal 58% dei presenti nel biennio 2005-2006 al 40% del 2011. La maggior parte delle ragazze condotte nei CPA è di nazionalità straniera (76% nel 2011). Ciò che si rileva e che pone interrogativi nuovi rispetto alle metodologie di lavoro e ai servizi prestati è che tra la componente straniera va crescendo la parte rappresentata dalle seconde generazioni, mentre la presenza dei minori non accompagnati rimane legata alle ondate migratorie che interessano l'Italia nel corso del tempo. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, è di assoluta importanza la distinzione fra italiani e stranieri. I minori stranieri risiedono con forte predominanza nel Centro-Nord, mentre le prime due regioni di provenienza per gli italiani sono la Campania e la Sicilia. Le ragioni di tale differenziazione territoriale possono naturalmente essere ricondotte ai percorsi migratori che caratterizzano con elevata probabilità le famiglie di origine dei minori devianti, che scelgono come territori di nuova elezione della loro progettualità quelle regioni che paiono loro garantire migliori *chance* di inserimento socio-economico e di integrazione.

L'orientamento più recente dei provvedimenti della giustizia minorile nel collocamento in struttura dei minorenni è quello di privilegiare il collocamento in **comunità**, una misura disposta nell'ambito di diversi tipi di provvedimento giudiziario che rappresenta un sistema di risposta progressivamente sempre più utilizzato dall'Autorità giudiziaria per la sua capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo. Nel 2011 l'applicazione della specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del DPR 448/88 del collocamento in comunità ha rappresentato circa il 65% del totale dei collocamenti complessivamente disposti, a conferma di una tendenza degli ultimi anni. Tra gli altri motivi, l'ingresso in comunità può anche avvenire a seguito

della decisione del giudice di trasformare la misura cautelare precedentemente applicata in una misura più afflittiva, nei casi di prescrizioni o permanenza in casa, o meno afflittiva, nel caso di precedente custodia cautelare in IPM. La maggior parte dei collocamenti interessa ragazzi tra i 16 e i 17 anni (65%), minoritaria la quota di coloro che ha tra i 14 e i 15 anni (18%), il restante sono giovani adulti che hanno commesso il reato da minorenni e che secondo la legge sono in carico ai servizi minorili sino al compimento del ventunesimo anno di età. Nelle comunità la componente prevalente dell'utenza è stata sempre quella italiana, ad eccezione del biennio 2004-2005 in cui è risultata equivalente a quella straniera. Tra le comunità è importante considerare anche quelle gestite direttamente dai servizi della Giustizia minorile, si tratta di strutture presenti soprattutto al Sud (10 comunità) mentre nel Centro Nord sono state aperte solo a Genova e Bologna. Queste comunità svolgono spesso una funzione di filtro rispetto ad altri esiti del percorso del minore nel circuito penale, talvolta sono strutturate come centri polifunzionali. I collocamenti nell'anno 2011 sono stati 357.

Si considerano, infine, i dati relativi agli **Istituti penali per i minorenni**, in cui sono ospitati i minori e i giovani adulti in custodia cautelare e in esecuzione di pena detentiva. Nel 2011 gli ingressi in IPM sono stati 1.246 (per un totale effettivo di 1.173 minorenni), la maggior parte avviene a seguito di un provvedimento di custodia cautelare. L'analisi della serie storica mette in evidenza una diminuzione nel numero degli ingressi in IPM. Nel 2006 e negli anni immediatamente successivi c'è stata una notevole diminuzione negli ingressi per esecuzione di pena, in conseguenza dell'introduzione della legge 31 luglio 2006, n. 241 recante "Concessione di indulto", che ha prodotto i suoi effetti a partire dal secondo semestre del 2006. Tuttavia, già dal 2008 il numero degli ingressi per esecuzione di pena è tornato ad aumentare e l'aumento è stato particolarmente consistente sia nel 2009 sia nel 2010 (+73% e +57% rispetto all'anno precedente). La diminuzione dell'ultimo biennio ha interessato, invece, gli ingressi per custodia cautelare, verosimilmente per la maggiore applicazione delle altre misure cautelari. Distinguendo tra italiani e stranieri, si osserva che la diminuzione degli ingressi è imputabile alla componente straniera dei detenuti, la cui incidenza percentuale è passata dal 61% del 2004 al 40% del 2010, anche in considerazione dell'aumento degli ingressi di minori italiani dal 2007 in poi.

La maggior parte dei minori presente nelle Comunità e negli Istituti penali è in misura cautelare. Il numero di condannati con sentenza definitiva è più basso, anche in considerazione dei particolari percorsi di rapida fuoriuscita dal circuito penale previsti per i minorenni autori di reato.

La criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare, del reato di furto, cui segue la rapina. Notevoli sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali.

Sia l'ambito giurisdizionale sia quello amministrativo della giustizia minorile sono caratterizzati da una forte specializzazione: da una parte il Tribunale per i minorenni che rappresenta un organo giudiziario specializzato, con una specifica competenza sulla materia minorile, affiancato da un ufficio autonomo del pubblico ministero; dall'altra l'ambito amministrativo gestito dal Dipartimento per la Giustizia minorile.

Il sistema dei servizi della giustizia minorile costituisce l'area di supporto all'implementazione delle decisioni prese dall'Autorità giudiziaria nell'ambito della competenza penale. Oggi, ai servizi "storici" come l'Ufficio di servizio sociale e l'Istituto penale si affiancano nuovi servizi, come il Centro di prima accoglienza, la Comunità educativa, i Centri diurni polifunzionali, che sono strumenti della nuova filosofia dell'azione penale e di tutte le misure penali in area esterna, che rappresentano l'attuale tendenza di politica preventiva in Italia. Le nuove tipologie organizzative, comunità e centri diurni polifunzionali, rappresentano servizi di supporto all'intervento in area penale esterna e vedono attualmente prevalere la formula del

convenzionamento o della coesistenza con le forze del privato sociale. In questa cornice – considerate le caratteristiche del processo penale minorile che prevede una serie di norme volte a garantire e tutelare gli interessi del soggetto minorenni in un’ottica educativa e di reinserimento sociale – il ruolo dei Servizi minorili della Giustizia è molto importante sia nel sostegno educativo, sia nel fornire all’Autorità giudiziaria elementi di valutazione della personalità del minorenni e delle risorse personali e familiari affinché si possa disporre la misura penale più adeguata. Il minorenni sottoposto a procedimento penale è generalmente preso in carico fin dall’inizio dall’Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), che segue il ragazzo in tutte le fasi del procedimento penale, in particolare nell’attuazione dei provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà. Gli altri Servizi della Giustizia minorile hanno carattere di residenzialità e intervengono nelle diverse fasi dell’iter penale, secondo i provvedimenti disposti dall’Autorità giudiziaria. Dei minorenni autori di reato segnalati dall’Autorità giudiziaria agli USSM nell’anno 2011, la maggior parte è stata seguita nell’ambito di misure all’esterno. I progetti di messa alla prova adottati con il provvedimento di sospensione del processo e affidamento ai Servizi della Giustizia minorile implicano un forte raccordo con il territorio sia nella ricerca degli ambiti in cui esplicare le previsioni del progetto sia per una collaborazione con i Servizi degli enti locali ai fini dei compiti di osservazione, sostegno e controllo. Il tema della rete su cui si sofferma il Piano di azione in relazione a questo tema ha quindi un rilievo fondamentale in relazione all’attuazione degli interventi a favore degli adolescenti nell’area penale.

Nell’ambito delle strutture residenziali della giustizia minorile si svolgono attività formative, professionali e culturali, che come testimonia il lavoro di monitoraggio sono realizzate in collaborazione con Regioni, enti locali, privato sociale e volontariato. Dati del Ministero della Giustizia riferiti al biennio 2007-2008 rilevano l’attivazione di alcune ricorrenti tipologie di attività: corsi scolastici (dall’alfabetizzazione primaria ai diplomi di scuola secondaria di II grado) e di formazione professionale (prevalentemente i settori dell’artigianato, della cucina e ristorazione, della falegnameria, del giardinaggio e dell’informatica); attività culturali e ricreative (spesso curate da associazioni di volontariato o del privato sociale, sono attività di teatro, mimo, musica, pittura e canto). Le attività culturali e educative maggiormente praticate sono la scrittura, la redazione dei giornali d’istituto, la frequenza della biblioteca, l’educazione corporea, ambientale e alla legalità; tra le esperienze lavorative, prevalgono quelle nel settore dell’edilizia e del giardinaggio. Ci sono anche corsi nei settori tessile, meccanico, edile, dell’arte e della cultura. Anche le attività sportive fanno parte di quanto si offre ai ragazzi all’interno delle strutture; esse hanno la grande capacità di mettere in moto le energie dei ragazzi, di migliorare il rapporto con il corpo, di far apprendere il senso e il rispetto delle regole, il controllo di sé anche nei rapporti con gli altri. Con la pubblicazione delle *Linee guida per il sistema di formazione e lavoro rivolto a minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria penale minorile* da parte del Ministero della Giustizia si è tentato di delineare il riferimento culturale, metodologico e procedurale per la progettazione e la gestione di interventi sistemici di formazione professionale e di inserimento sociale e lavorativo di minorenni e giovani sottoposti a procedimenti penali in Italia, garantendo loro l’accesso a percorsi formativi e di transizione al lavoro quali opportunità di promozione sociale

Criticità

La gestione dei minori che entrano nel sistema penale minorile richiede un approccio “globale”, in grado di affrontare i fattori di discriminazione multipla che li riguardano, fra i quali la minore età, la condizione giuridica di autore di reato, l’esposizione al rischio di disagio psicologico e sociale. L’esecuzione penale non è, dunque, gestibile senza un’azione multilivello sotto il profilo dell’evoluzione della personalità, delle esigenze educative emergenti, dell’assunzione di responsabilità che si rivolga ad aspetti intrapersonali, familiari, sociali e ambientali, quali fattori interagenti. Il recupero della dimensione familiare riveste particolare valenza per la capacità di

incidere sulla sfera emotiva dei soggetti in esecuzione di pena al fine di una maggiore responsabilizzazione e valorizzazione del ruolo genitoriale. Si tratta di una prospettiva nuova nelle politiche della Giustizia minorile – prevalentemente centrate sul principio della responsabilità individuale del minore – che dovrebbe permeare fortemente il sistema penale minorile italiano.

Altre aree di criticità individuate sono le seguenti:

- mancanza di progetti adeguati alle caratteristiche dei ragazzi oggi coinvolti nell'area penale. Si coglie infatti, la necessità di avviare progetti per giovani adulti che superino l'offerta di corsi di formazione generici e di scolarizzazione per puntare invece alla loro introduzione nel mondo del lavoro, il quadro dei minorenni, infatti, si è modificato recentemente, dopo essersi mantenuto stabile per dieci anni oggi si lavora con ragazzi più grandi, dai 17 anni in su, dunque serve un progetto per giovani adulti, non più per adolescenti;
- carenza di azioni mirate a favore delle ragazze rom quale nucleo femminile della delinquenza minorile verso cui non si è ancora riusciti a intervenire efficacemente;
- urgenza di contrastare la deriva mediatica che denuncia una situazione relativa al fenomeno della giustizia penale minorile come in continua crescita e quale emergenza da arginare, mentre le informazioni statistiche al contrario, dimostrano che il fenomeno è sostanzialmente stabile;
- continua precarietà delle risorse disponibili per la Giustizia minorile e un'attenzione politica discontinua.

Prospettive di sviluppo

Tra le prospettive di sviluppo quella della mediazione penale minorile costituisce un terreno fertile su cui puntare. In relazione agli interventi a favore degli adolescenti, l'applicazione del modello della riparazione al contesto penale "sposa" il paradigma di gestione della giustizia penale che punta su una responsabilizzazione dei ragazzi intesa in senso allargato, chiamandoli a rispondere del reato che hanno commesso e, al contempo, sollecitandoli a una partecipazione attiva al processo penale che li riguarda. Il tema della mediazione penale minorile è oggi al centro della riflessione degli operatori della giustizia nell'ottica di una più complessiva prospettiva educativa che punti al coinvolgimento dei ragazzi e delle ragazze, delle famiglie e della comunità sociale.

Nel nostro ordinamento non vi è però una specifica normativa sulla mediazione penale per i minorenni. In ragione di questo vuoto giurisprudenziale, da sanare, è essenziale mantenere vivo il dibattito professionale e culturale e consolidare le esperienze diffuse sul territorio. Nel corso degli anni, infatti, sono stati attivati servizi di mediazione a Catanzaro, Napoli, Salerno, Latina, Genova, Brescia, Ancona, Torino, Bari, Foggia, Cagliari, Sassari, Caltanissetta, Catania, Palermo, Firenze, Bolzano, Trento, Mestre, Milano. Ma la precarietà finanziaria ha assunto un ruolo non indifferente sulla garanzia della continuità operativa. La disponibilità di programmi di giustizia riparativa è ancora poco elevata, e conseguentemente la stessa accessibilità ai programmi di vittime e rei è condizionata dai luoghi e dalle scelte tecnico-metodologiche effettuate. Il Dipartimento per la Giustizia minorile da febbraio 2012 con il progetto "*Monitoring in net*" si è impegnato nell'obiettivo di monitorare l'attuale sistema di mediazione. Tra le azioni previste è il censimento dei mediatori che collaborano presso i Centri di Mediazione, una riflessione sulle pratiche innovative e l'identificazione di procedure e strumenti di valutazione di buone pratiche, in conformità con quanto previsto con gli orientamenti nazionali ed europei.

Anche a livello di Regioni ed enti locali si rileva attenzione ai temi della mediazione penale minorile attraverso il sostegno all'organizzazione di servizi, la partecipazione a gruppi di lavoro o la stesura di linee guida che orientino l'azione degli operatori dei servizi. Nell'ottica della giustizia riparativa, la mediazione si pone come obiettivo quello di attivare un percorso di responsabilizzazione nei confronti del minore autore del reato, della vittima e della collettività. Nei confronti del minore significa promuovere un processo che gli consenta di sviluppare le proprie

possibilità di scelta tra più comportamenti possibili, con una ricaduta positiva sia rispetto alla sua maturazione, sia rispetto alle relazioni sociali. La vittima viene rivalutata come persona direttamente coinvolta cui si dà la possibilità di esprimere il proprio disagio, le proprie esigenze di essere ascoltata e di capire gli eventi subiti.

Altre esigenze rilevate sono:

- la definizione e la diffusione di progetti di reinserimento che tengano conto delle specificità dei ragazzi e delle ragazze, specialmente in relazione alla loro possibilità di fare riferimento o meno ad una rete di sostegno adulta, da questo punto di vista sarebbe indispensabile sperimentare forme di affidamento familiare per i minori stranieri non accompagnati;
- lo sviluppo di percorsi riparativi che implicino un coinvolgimento maggiore delle famiglie. In questo senso coglie un'esigenza fortemente sentita l'accordo (progetto "*Family roots*") tra il Dipartimento per le Politiche della Famiglia e il Dipartimento per la Giustizia Minorile per la realizzazione di attività di sperimentazione e ricerca sui modelli innovativi di intervento con le famiglie dei ragazzi autori di reato, poiché la famiglia è considerata come risorsa ed elemento attivo di cambiamento durante il periodo di presa in carico del minorenne.

Esperienze significative

La giustizia penale minorile italiana rappresenta nella sua interezza una buona prassi, a livello nazionale e internazionale, per la riduzione dei danni connessi all'ingresso dei minorenni nel circuito penale, la presenza di operatori istituzionali specializzati e procedure condivise fortemente caratterizzate dalla necessaria "vicinanza educativa" tra operatori e minorenni. Le azioni educative intraprese vanno infatti nella direzione di:

- ottenere una buona capacità predittiva dei progetti educativi individualizzati in presenza di contratti educativi, connotati da una forte responsabilizzazione del sistema delle relazioni, condivisi con tutti gli attori coinvolti, che tengano conto dei bisogni e delle risorse familiari, territoriali e istituzionali;
- realizzare azioni contestualizzate rispetto alla cultura specifica dei minorenni protagonisti;
- assicurare il monitoraggio continuo degli esiti, nel tempo, dei progetti educativi individualizzati, secondo la metodologia del *follow-up*;
- implementare strumenti di partecipazione dei minorenni in area penale.

Protocolli nazionali e locali tra il Dipartimento della Giustizia minorile o suoi Uffici decentrati e soggetti terzi (Regioni, enti pubblici o del privato sociale) costituiscono la cornice entro cui spesso si attivano le esperienze offerte ai ragazzi nella prospettiva di una graduale responsabilizzazione del soggetto minorenne. I protocolli disciplinano forme di collaborazione per la realizzazione di attività che si propongono di:

- valorizzare le potenzialità creative, comunicative ed il senso di responsabilità e di legalità dei minori e giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria;
- favorire l'inclusione socio-lavorativa;
- far acquisire e maturare competenze specifiche che creino opportunità di inserimento sociale e prelaborativo;
- promuovere l'integrazione sociale attraverso attività e percorsi di cittadinanza attiva che orientino al rispetto delle regole e al riconoscimento dei principi di cittadinanza e legalità;
- facilitare la partecipazione ad attività socialmente utili all'esterno delle strutture detentive o residenziali;
- sostenere la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori dei servizi, in particolare verso lo sviluppo di percorsi educativi e modelli di intervento capaci di rispondere sempre più efficacemente alle esigenze dei ragazzi;

- realizzare campagne di sensibilizzazione sui temi relativi alla giustizia minorile allo scopo di diffondere una maggiore conoscenza della materia;
- definire forme di collaborazione tra il sistema sanitario territoriale e il sistema della giustizia minorile;
- sperimentare interventi di mediazione e di giustizia riparativa;
- individuare livelli ottimali di coordinamento tra i soggetti istituzionali e non coinvolti nell'attuazione dei progetti di reinserimento sociale.

Buona prassi trasversale è il nuovo Sistema informativo della giustizia minorile (SISM), un sistema informatico e procedurale che ha come obiettivi:

- razionalizzare le attività dei servizi minorili;
- acquisire e gestire informaticamente il patrimonio informativo dei minorenni in carico ai servizi minorili;
- far meglio interagire le figure professionali operanti nei servizi minorili;
- migliorare l'interazione tra i sottosistemi logici preposti alla gestione del patrimonio informativo;
- permettere l'individuazione in modo univoco e certo dei minorenni attraverso i sistemi di codifica utilizzati dalle forze di polizia;
- connettere tra di loro i servizi minorili, i centri per la giustizia minorile e l'amministrazione centrale;
- permettere l'utilizzo delle funzioni di interoperabilità con sistemi informatici anche esterni al dominio giustizia;
- migliorare i risultati operativi;
- migliorare le misurazioni statistiche.

Nella realtà esiste un alto livello di interazione operativa e funzionale di ciascun servizio con gli altri servizi, con il Centro per la giustizia minorile, con la Magistratura, con l'Amministrazione centrale e con gli enti esterni. Il continuo scambio di informazioni comporta la necessità di agevolare un uso corretto e responsabile del sistema, da prevedersi, quindi, semplice e flessibile per non creare vincoli od ostacoli al normale svolgimento delle attività degli operatori. Il Sistema SISM si pone il fine di rispondere a tali esigenze informative incrociate e si articola in sottoinsiemi logici quali: il fascicolo informatizzato, il sistema documentale, il sistema di cooperazione con altri sistemi, il sistema di analisi e reportistica, il sistema di controllo e governo, il servizio di formazione, il servizio di gestione con relativo *help desk*.

I dati registrati nel sistema sono tipicamente quelli:

- strutturati, analoghi a quelli gestiti dai sistemi più tradizionali;
- non strutturati, quali relazioni, documenti, immagini e note inserite dagli utenti in un ambiente di *content management*;
- storici, ovvero archiviazioni periodiche dei dati che non si ritiene necessario disporre on line;
- dinamici e interattivi, quali quelli generati dall'utente durante le sessioni *on line* di lavoro.

Dal Sistema SISM è possibile anche estrarre dati che vengono poi lavorati, in forma anonima, mediante uno specifico applicativo di *business intelligence*. Questa restituzione di informazione, utile al supporto decisionale, rappresenta uno dei valori aggiunti significativi per tutti i Servizi minorili e per tutti gli operatori.

Il tema della rilevazione e della disseminazione di buone pratiche di lavoro con i minorenni seguiti dalla giustizia minorile costituisce una delle aree prioritarie di attenzione del Dipartimento della Giustizia minorile come testimonia la costituzione di un Ufficio Studi dedicato ad attività di

ricerca, cooperazione internazionale, ricognizione, documentazione e disseminazione di buone pratiche nazionale e straniera. All'Ufficio è annesso il Centro Europeo di Studi di Nisida, Osservatorio e la banca dati sul fenomeno della devianza minorile in Europa (in fase d'implementazione), finalizzati al monitoraggio della devianza giovanile e all'analisi delle risposte adottate in ambito europeo.

L'interesse verso la conoscenza di altre metodologie e modalità di lavoro è motivato dalla volontà di innovare le prassi in essere nel sistema italiano, di migliorare la capacità di risposta ai bisogni dei ragazzi, di accrescere la conoscenza del fenomeno della criminalità minorile e degli aspetti emergenti, di arricchire le competenze degli operatori dei Servizi della giustizia minorile, consolidare la cooperazione a livello nazionale e internazionale.

Su questo versante, è indubbiamente molto significativa la partecipazione, come soggetto proponente o partner, del Dipartimento per la Giustizia minorile e del Ministero dell'Interno a progetti europei o internazionali per lo scambio di esperienze, la ricerca e la definizione di modelli e di strumenti di lavoro nell'ambito della prevenzione della criminalità minorile e dei reati ai danni di bambini e adolescenti commessi anche da soggetti minorenni.

Molte attività si realizzano in sinergia tra i vari dicasteri: tra gli altri si segnala qui il progetto "*Family roots*", oggetto di un accordo di collaborazione tra Dipartimento per la Giustizia minorile e Dipartimento per le Politiche della Famiglia. L'accordo di collaborazione è finalizzato alla realizzazione di attività di sperimentazione e ricerca sui modelli innovativi d'intervento con le famiglie dei minori autori di reato, a prosecuzione e ampliamento delle attività già sviluppate nel progetto "*Family Roots*" finanziato dall'Unione Europea e terminato nel giugno del 2011, il cui obiettivo è stato esplorare il ruolo delle famiglie nel corso della vicenda penale dei ragazzi e le modalità di coinvolgimento delle stesse ai fini dell'intervento socio-educativo condotto dai Servizi, e più in generale contribuire alla creazione di una rete tra il sistema della giustizia, i Servizi territoriali e le famiglie.

Con riferimento ai percorsi di istruzione attraverso le scuole carcerarie, esperienze significative sono state segnalate in relazione alle collaborazioni tra queste, le scuole secondarie di primo grado e i centri per l'educazione degli adulti nell'Italia meridionale. Fruitori del progetto sono i minorenni inseriti negli istituti penali minorili, ragazzi segnati da esperienze devastanti poco inclini a entrare nell'istruzione scolastica e nel clima che la connota, poiché serbano della scuola un ricordo lontano e fortemente frustrante, dimostrandosi indifferenti e demotivati. La sfida che la scuola nelle carceri deve affrontare è quella di dare un senso con azioni formative utili alla loro permanenza. La formazione in carcere è il primo momento per la progettazione di un cambiamento di vita che faciliti l'inserimento sociale e lavorativo di persone in esecuzione penale. L'esperienza formativa è l'occasione per conoscere modalità diverse di affrontare la realtà e di educarsi alla "legalità delle forme", ovvero alla capacità di raggiungere un obiettivo e un risultato attraverso il rispetto delle procedure e delle prassi. La professionalità acquisita consente sia la collocazione nel mondo del lavoro, sia l'approfondimento in una successiva specializzazione, sia infine il passaggio, attraverso il riconoscimento dei crediti formativi, al sistema scolastico. In tale contesto l'intervento formativo è volto ad acquisire competenze nell'uso del computer, ormai indispensabili per accedere a qualsiasi tipo di futura attività lavorativa, diventando un aggancio al mondo esterno e creando prospettive di microprofessionalità.

Nelle Regioni del Sud è alto il numero di strutture penitenziarie anche per i minorenni entrati nei percorsi della giustizia: la Regione Campania, ad esempio, presenta un'alta concentrazione di istituti penitenziari e ne accoglie più tipologie, nell'area penale minorile la Regione ha promosso e finanziato una sperimentazione che punta a sostenere e monitorare la qualità dell'intervento residenziale, focalizzando l'attenzione sulla predisposizione di percorsi educativi più specificamente mirati alla restituzione del minore al territorio. Le proposte di reinserimento nel

territorio sono contenute nel Progetto Sociale Individualizzato (PSI) che ha l'obiettivo di valorizzare al meglio le abilità delle persone, favorendo l'integrazione nel contesto socio-relazionale di appartenenza e che viene realizzato mediante il coinvolgimento attivo di più servizi (Centro Giustizia minorile, servizi sociali, servizi di salute mentale, distretti sanitari). Per gli adolescenti collocati in comunità in esecuzione di provvedimento penale il PSI rappresenta quindi un importantissimo strumento per contrastare la recidiva, ridurre i tempi degli interventi residenziali presso le strutture, migliorandone la qualità e articolando risposte flessibili ai bisogni dei minori, della famiglia e del territorio stesso, per poi monitorare l'efficacia. È stato costituito un Gruppo Interistituzionale di cui fanno parte il Dirigente del CGM, un funzionario della Regione Campania, i direttori dell'USSM di Napoli e delle Comunità pubbliche della Campania, con compiti di valutazione e monitoraggio. A conclusione della sperimentazione sostenuta dalla Regione Campania già per due annualità, gli effetti positivi rilevati sono i seguenti:

- si sta impiantando una rete stabile di collaborazione con strutture residenziali per minori in grado di dare risposte educative adeguate alla particolare tipologia di utenti e commisurate con le esigenze e i tempi giudiziari;
- le comunità alloggio ammesse al sostegno hanno sviluppato nuovi metodi di lavoro, migliorando il livello d'interazione con il territorio nel formulare i progetti sociali individualizzati finalizzati al reinserimento dei minori;
- si registra una maggiore consapevolezza presso gli enti titolari/gestori delle comunità sulla necessità di stabilizzare i rapporti con le figure professionali operativamente impegnate con gli adolescenti ospiti;
- dal monitoraggio risulta generalmente il rispetto degli impegni sottoscritti dalle comunità ammesse sia relativamente all'osservanza di tempi e modalità di formulazione dei piani educativi d'intervento per ciascun utente destinatario del sostegno regionale sia per quanto riguarda la dotazione organica di personale e le figure professionali presenti in struttura;
- è positiva la divulgazione e la diffusione della sperimentazione anche presso le comunità alloggio che non hanno partecipato all'avviso di ricognizione di interesse e presso quelle di più recente costituzione.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Nel percorso compiuto dall'Italia per la prevenzione e la protezione dei minori dalla violenza e dall'abuso si individuano almeno tre principi che hanno guidato l'azione del Governo e delle Amministrazioni regionali e locali:

1. valorizzare la prevenzione come parte delle politiche più generali finalizzate a migliorare le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti;
2. uscire dalla logica dell'emergenza attraverso risposte basate su servizi e non su progetti, e strategie di medio e lungo periodo;
3. proteggere e assistere: la protezione dei bambini vittime di violenza e la prevenzione della violenza non possono dipendere solo da buone leggi, poiché la legislazione deve essere accompagnata da interventi di natura amministrativa che creino risorse, strumenti e servizi per rispondere alle necessità e agli interessi di bambini.

Lo sguardo dell'operatore ha imparato a posarsi sui tanti contesti di vita nei quali i bambini, nel loro percorso di crescita e di formazione dell'identità, possono diventare esposti a molteplici forme di violenza: l'ambiente familiare, i contesti di socializzazione esterni alla famiglia (scuola, servizi del tempo libero ecc.), le istituzioni (strutture di accoglienza, servizi), gli ambienti urbani.

Il panorama nazionale è tutt'altro che uniforme e anche in questo ambito l'assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e la riduzione di risorse per il settore sociale e socio-sanitario rischia di produrre passi indietro rispetto ai risultati raggiunti in passato e di contribuire ad ampliare le differenze territoriali. Occorre infatti riconoscere che le condizioni dei minori, su scala nazionale, non sono omogenee: i problemi dei bambini dei territori del Nord Italia sono molto diversi dai problemi dei bambini del Sud; allo stesso modo i problemi dei bambini delle aree rurali differiscono da quelli di chi cresce nelle grandi città e, nelle città, i problemi dei bambini che vivono nei centri urbani sono differenti da quelli che vivono nelle aree periferiche.

Certamente, laddove sono stati possibili, la diffusione e il finanziamento di *servizi specialistici* e di *progetti di prevenzione* da parte delle Regioni e dei Comuni hanno permesso di sviluppare tecniche e prassi di cura avanzate, aumentando l'efficacia degli interventi riparativi dei danni derivanti dal maltrattamento.

Il monitoraggio del fenomeno e la valutazione d'impatto delle azioni messe in campo non è però ancora possibile. Non esiste infatti un sistema di statistiche e di informazioni qualitative organizzate che permetta di monitorare nel tempo l'andamento e le modificazioni dei fenomeni in esame, nonché gli interventi attuati e i loro effetti. Le statistiche disponibili sono parziali, prevalentemente focalizzate sulla dimensione giudiziaria e incapaci di restituire la multidimensionalità del fenomeno. Ciò che sappiamo è che nel corso del tempo, pur con qualche battuta di arresto, è cresciuta la propensione a segnalare all'Autorità giudiziaria le situazioni di pregiudizio che riguardano bambini e adolescenti: secondo gli ultimi dati disponibili (ISTAT, 2012), nel periodo 2006-2010 crescono del 6,6% le denunce di violenza sessuale, aumentano di oltre il 25% le denunce di atti sessuali con minorenne; cresce anche la denuncia di reati di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione inclusa quella minorile (11,5%) e i delitti denunciati di pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico (+14%). Mancano però dati sul numero dei minorenni coinvolti e su altri tipi di reato riconducibili a forme di maltrattamento fisico, psicologico o violenza assistita.

Per quanto riguarda il fenomeno della prostituzione minorile, la recente conclusione (31 luglio 2012) dell'Indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile svolta dalla Commissione parlamentare

per l'infanzia e l'adolescenza ha confermato la difficoltà di arrivare ad una precisa misurazione del dato quantitativo, difficoltà che deriva da due fattori: la forte mobilità della prostituzione minorile e il fatto che nel contesto europeo l'Italia è uno dei maggiori Paesi di transito dei flussi del traffico di persone che sottostanno allo sfruttamento sessuale minorile. Le Regioni del Nord e del Centro sembrano comunque le più colpite da questo fenomeno. Gli elementi di conoscenza e di stima derivati dal lavoro sul campo e raccolti in quella sede permettono di tratteggiare alcune caratteristiche ricorrenti:

- la prostituzione minorile riguarda minori maschi e femmine, di nazionalità sia italiana sia straniera;
- il fenomeno della prostituzione femminile minorile straniera coinvolge prevalentemente ragazze rumene, nigeriane, albanesi e moldave ed è spesso intrecciato a gravi crimini quali la tratta o la riduzione in schiavitù di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale;
- in base a quanto rilevato dalle unità di strada della Comunità Papa Giovanni XXIII, al 2011, si stimava la presenza di circa 75.000 ragazze straniere vittime della prostituzione;
- la prostituzione dei minori maschi appare un fenomeno in consolidamento che presenta caratteristiche *sui generis*: rivolta a clienti italiani uomini, essa è esercitata da adolescenti o neomaggiorenni provenienti soprattutto dall'Europa dell'Est, in particolare dalla Romania e dalla Moldova, e in misura inferiore dal Maghreb. Le poche ricerche recenti e l'esperienza sul campo indicano un buon grado di autonomia dei minori che svolgono questa attività, che però li mette fortemente a rischio giacché non ammettono di esercitarla;
- esiste infine anche una prostituzione esercitata da minori italiani che riguarda essenzialmente due gruppi distinti di soggetti: a) minori appartenenti a famiglie disagiate economicamente culturalmente o socialmente, che utilizzano la prostituzione come mezzo di sussistenza per sé e per il proprio nucleo familiare; b) ragazzi e ragazze che occasionalmente si prostituiscono per soddisfare bisogni non primari (es. acquisto di beni di consumo o sostanze psicotrope). In questo caso tuttavia il livello di assoggettamento agli adulti sfruttatori è meno marcato o addirittura inesistente, per cui le strategie di contrasto devono concentrarsi sul versante della cura del disagio culturale e sociale di cui questa attività è espressione;
- si registra infine una presenza significativa del fenomeno della prostituzione minorile anche all'interno delle comunità rom, maggiormente all'interno dei villaggi attrezzati, dove il tessuto familiare risulta spesso meno coeso.

L'impegno dell'Italia contro abuso, sfruttamento sessuale e maltrattamento dei bambini si è esplicato in una rete di interventi capaci di prevenire, reprimere, proteggere e curare attraverso:

- la riforma del quadro legislativo, l'adozione di piani di indirizzo e l'avvio di una programmazione specifica a livello regionale e locale;
- la sperimentazione di strutture di coordinamento centralizzate;
- lo sviluppo di progetti per la creazione di servizi specialistici, di strumenti di ascolto e di strutture e mezzi di coordinamento multisettoriale e interistituzionale a livello decentrato;
- la sensibilizzazione della società e la formazione specialistica degli operatori dei settori educativo, sociale, sanitario, dei media e delle autorità giudiziarie;
- l'avvio di iniziative di informazione rivolte a bambini e adolescenti, con una chiara attenzione a promuovere la loro partecipazione attiva;
- lo svolgimento di indagini e ricerche per la maggiore conoscenza del fenomeno, oltre alla qualificazione e alla mappatura degli interventi;
- l'adozione di strumenti di indirizzo specialmente a livello regionale.

In questo settore l'alleanza tra pubblico e privato ha rappresentato un motore importante per:

- l'emersione del fenomeno;

- la mentalizzazione che il bisogno di tutela e di cura che non può essere soddisfatto con interventi che scaturiscono solo dall'emergenza;
- la sperimentazione di risposte alternative, in contrasto a processi di cronicizzazione della dipendenza dei bambini e della famiglie dai servizi e ai rischi di istituzionalizzazione dei bambini allontanati dalla loro famiglia di origine.

Tutte le dimensioni del governo delle politiche sono state sostenute e sperimentate: la dimensione legislativa, quella di programmazione sociale e sanitaria, quella educativa e promozionale, quella della ricerca e dello sviluppo delle conoscenze.

Negli anni di riferimento del Piano, il Governo italiano è stato fortemente impegnato anche a livello europeo e internazionale quale parte di un processo di sviluppo di strategie sovranazionali di sensibilizzazione e prevenzione sul fenomeno della violenza, nonché di nuovi strumenti giuridici di grande rilievo anche per l'Italia, pur avendo il nostro Paese una delle legislazioni più avanzate a livello mondiale.

Punti di riferimento fondamentali sono oggi:

- la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007;
- la nuova Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2012-2015);
- la Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio;
- la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI;
- le *Linee guida su una giustizia a misura di bambino* (Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants - 17 novembre 2010), che sono state aggiornate con la Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti del fanciullo (2012 – 2015);
- la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Istanbul, 2011).

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Lanzarote con la legge 1 ottobre 2012, n.172 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007), integrando così un percorso di progressiva attenzione dello Stato italiano verso la lotta alla pedofilia e alla pedopornografia. La discussione normativa attorno al processo di ratifica riguarda alcuni fondamentali aspetti: inasprimento delle pene, trattamento psicoterapeutico per i pedofili, ampliamento dei reati sessuali (adescamento *on line* o *grooming* in prima istanza), progetti di educazione per chi opera a contatto con i bambini, esclusione della possibilità di patteggiamento per questo tipo di reati, confisca dei beni che sono utilizzati per commettere il reato.

La Convenzione prevede, fra l'altro, l'introduzione nel codice penale della fattispecie di Pedofilia e pedopornografia culturale per punire chiunque con qualsiasi mezzo, anche telematico, e con qualsiasi forma di espressione, istiga a commettere reati di prostituzione minorile, di pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico, di violenza sessuale nei confronti di bambini e di corruzione di minore, oppure faccia apologia di tali reati. La Convenzione prevede anche l'introduzione del reato di adescamento di minorenni (*grooming*).

Il confronto dell'Italia in sede internazionale è indispensabile per affrontare la prevenzione e la repressione di reati che hanno spesso forte natura transnazionale, quali quelli legati alle varie forme di sfruttamento sessuale. In questo settore l'attenzione delle istituzioni europee è decisamente

attiva e permette di mettere a fuoco limiti e vincoli con i quali deve fare i conti anche il nostro Paese:

- scarsa convergenza delle disposizioni penali degli Stati membri;
- insufficiente cooperazione internazionale e scarso uso di strumenti investigativi efficaci;
- insufficiente azione di contrasto ai crimini;
- inapplicazione delle misure di assistenza adeguate a rispondere ai particolari bisogni dei minori vittima;
- difficoltà dei minori vittima a partecipare ai procedimenti penali a causa del rischio di “rivittimizzazione” o a causa di impedimenti legali o economici;
- insufficiente protezione e assistenza alle vittime;
- insufficienti misure di prevenzione dell’abuso e dello sfruttamento sessuale;
- scarsa tutela dei bambini e adolescenti vittima di sfruttamento sessuale, che possono diventare oggetto di sanzioni per reati quali immigrazione clandestina o prostituzione, che si trovano costretti a perpetrare a causa della loro condizione di sfruttamento;
- limitata attenzione al rischio di recidiva e alle misure per prevenirla: alcuni rei condannati continuano a essere pericolosi anche dopo aver scontato la pena e il rischio che commettano nuovi reati è reale.

Criticità

Il 6 ottobre 2011 il Comitato CRC ha pubblicato il suo commento conclusivo sul Terzo-quarto Rapporto periodico dell’Italia sullo stato di attuazione della CRC e dei relativi Protocolli opzionali. Dal documento del Comitato CRC si ricava che esso nutre preoccupazione in merito ai seguenti aspetti: mancanza, a livello nazionale, di un sistema completo di raccolta dati e di rilevazione di tutte le forme di violenza contro i bambini; disparità regionali in termini di esistenza e applicazione di linee guida sulla violenza contro i bambini nonché di prevenzione, cura ed eliminazione della violenza; abbandono dei bambini da parte di madri che versano in situazioni di difficoltà. Gli elementi di preoccupazione segnalati dal Comitato rispecchiano in effetti aree di vulnerabilità e criticità del sistema sui cui il gruppo si è soffermato nel corso del monitoraggio.

1. Ad oggi manca ancora una banca dati *on line* che raggruppi tutte le linee guida e i protocolli realizzati a livello regionale e nazionale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza. Secondo un modello condiviso la banca dati non potrebbe acquisire in alcun modo dati sensibili che rendano riconoscibili vittime e rei, ma dovrà organizzare le informazioni provenienti da molteplici fonti in modo tale da soddisfare i seguenti obiettivi:

- conoscere meglio dal punto di vista quantitativo e qualitativo le caratteristiche dei reati, degli autori e delle vittime minorenni di abuso e sfruttamento sessuali;
- comprendere la complessità degli interventi di contrasto e di tutela richiesti e attuati dalle Autorità giudiziarie, dalle istituzioni e dai servizi presenti a livello locale;
- capire l’impatto di leggi e politiche per la prevenzione e il contrasto del fenomeno.

Il valore aggiunto della banca dati dovrebbe essere quindi quello di organizzare e integrare in modo tematico il patrimonio informativo e informatizzato già prodotto e presente nelle Amministrazioni, nonché essere da stimolo per la creazione di canali di interazione più snelli tra i sistemi informativi esistenti. Dovrebbero essere introdotte tre novità: focus sulle vittime e non più solo sui reati e sugli autori; integrazione di banche dati esistenti e valorizzazione del principio di cooperazione tra Amministrazioni centrali; integrazione delle informazioni dalla denuncia alla sentenza definitiva con elementi di conoscenza anche sull’applicazione degli strumenti di tutela del minore negli iter giudiziari e sui provvedimenti di protezione stabiliti dall’autorità giudiziaria minorile.

Il primo passo che è stato compiuto è quello di responsabilizzare le Amministrazioni centrali per gettare le basi di un sistema informativo comune. L'Italia, infatti, ha portato in molti contesti il buon esempio della creazione di una Banca dati nazionale che avrebbe dovuto essere costituita ai sensi dell'art. 17 co. 1 bis della legge 269/1998 così come modificata dalla legge 38/2006¹. Nel dicembre 2007, i protocolli d'intesa per la creazione della banca dati furono firmati dai Ministri delle Politiche per la Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione. Quindi, il processo di costituzione della banca dati è stato a suo tempo avviato, è stato creato un tavolo tecnico e, dopo aver preso visione e analizzate le ipotetiche banche dati sorgente, che per scelta tecnica in quel momento furono lo SDI e il Re.Ge., nonché aver condiviso la tipologia di dati, fu commissionato uno studio di fattibilità e prospettato un prototipo su alcune città. Attualmente, nonostante gli sforzi da parte dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, i dati ufficiali sono aggiornati al primo trimestre del 2010, anche se è in corso di elaborazione una nuova relazione.

Oltre lo studio di fattibilità già svolto in seno all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, esiste un altro studio, denominato S.In.Ba. – Sistema Informativo Nazionale Bambini e Adolescenti, ed è stato ipotizzato che tale sistema possa essere oggetto d'implementazione e dialogo per la Banca dati nazionale necessaria al monitoraggio del fenomeno dei reati sessuali dei minori ex legge 38/2006. Infatti, il Sistema Informativo ha, nel set minimo di dati, alcune informazioni che riguardano il maltrattamento e l'abuso sessuale. Nello specifico, alla sezione F della scheda S.In.Ba. nominata "Segnalazione – valutazione della domanda e degli interventi...", troviamo le variabili F4 e F5 che permettono di registrare la problematica vissuta dal bambino, quindi l'eventuale esposizione a situazioni di pregiudizio grave, maltrattamento, abuso sessuale.

Per come la scheda S.In.Ba. è stata pensata e strutturata, non indirizzando cioè l'attenzione alla specificità degli abusi e dei maltrattamenti, non esistono ulteriori disponibilità di informazioni al riguardo. Trattandosi però di dati individuali è possibile, per ogni minore che presenta determinate problematiche e bisogni, ottenere molte informazioni correlate: ad esempio, i dati anagrafici del minore e della famiglia di origine, le segnalazioni all'Autorità giudiziaria, il tipo di provvedimenti adottati, gli effetti dei provvedimenti emanati sulla potestà e la tutela, tutti gli interventi in ambito socio-assistenziale realizzati (anche gli allontanamenti dalla famiglia di origine), la motivazione della conclusione dell'intervento, ecc. Questo permetterebbe di avere non solo il dato quantitativo del fenomeno, ma anche un quadro più complesso e volendo anche "qualitativo" sulla tipologia di presa in carico e quindi di intervento socio-assistenziale realizzato sul minore.

Quanto sopra riportato corrisponde a ciò che è possibile estrarre ed eventualmente utilizzare in prospettiva di approfondimenti su abusi e maltrattamenti sui minori derivanti da S.In.Ba. Dall'analisi effettuata dallo stesso Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, la scheda S.In.Ba. non può però sostituire il progetto "Banca dati" nel suo obiettivo principale (contrasto della pedofilia e della pornografia minorile) per ovvi motivi: uno dei motivi è riconducibile a quanto detto in precedenza, vale a dire la non specificità di S.In.Ba. sul tema maltrattamenti e abusi e quindi ancor di più sul tema pedofilia e pornografia minorile; un altro motivo è da ricondursi alla diversità delle fonti: nel progetto "banca dati" si faceva riferimento ai Ministeri (Giustizia e Interni) e alle Forze dell'Ordine, mentre in S.In.Ba. si fa riferimento ai Servizi territoriali titolari della presa in carico. Infine il gruppo di lavoro ha espresso preoccupazione rispetto al fatto che sia stato riconvocato dalle amministrazioni un gruppo tecnico per la Banca dati. Questo, in un momento di tagli alle risorse, rappresenta uno spreco enorme di energie e fondi, poiché esiste un lavoro già fatto e condiviso, uno studio commissionato e saldato che non deve

¹ Per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio e della banca dati è stata autorizzata la spesa di 1.500.000 euro per l'anno 2006 e di 750.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

assolutamente essere né vanificato né tanto meno sprecato. Il gruppo raccomanda che si riparta dal prototipo nelle città.

2. Da una valutazione dell'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano non è emersa nessuna convocazione di un tavolo per la definizione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall'abuso, delle procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento e per il monitoraggio sull'applicazione e l'aggiornamento delle linee guida da parte delle Regioni che le hanno adottate. Persistono dunque una molteplicità di procedure operative di presa in carico dei casi, mentre non vi è alcun monitoraggio sulle prassi adottate

3. Nella definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), di cui al DPCM 29 novembre 2001, gli "interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso" sono definite come prestazioni sanitarie garantite dal SSN a livello di assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare. Tuttavia non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni rispetto alla prevenzione, alla valutazione/diagnosi, alla cura e al lavoro di rete. È opportuno menzionare il fatto che sul nostro Paese gravano obblighi specifici anche in virtù di atti assunti in sede europea, in particolare la Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio (13 dicembre 2011) relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che aggiorna la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, stabilendo norme minime relative i diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reati di abuso, sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile. La Commissione europea ha identificato infatti come una priorità strategica la tutela delle vittime di reati e l'istituzione di standard minimi. La direttiva stabilisce, inoltre, che devono essere previste misure per gli autori.

4. A tutt'oggi l'Italia manca di un piano nazionale di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza, secondo quanto richiesto dalle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità. La prevenzione e la protezione dei bambini dalla violenza richiedono un approccio intersettoriale, interdisciplinare e integrato per avere successo. Anche gli impegni assunti in sede europea rendono necessario inserire gli obiettivi di prevenzione e protezione in tutti i singoli atti di programmazione settoriale, e riunificare in un quadro organico e coerente di politica una strategia congiunta nazionale. In tal senso, il piano di azione del Governo fornirebbe il necessario coordinamento nelle azioni di servizi, istituzioni e organizzazioni del terzo settore impegnate nella tutela dei minori in situazioni di abuso e maltrattamento².

5. Vivo e irrisolto rimane il problema del monitoraggio a lungo termine delle situazioni di presa in carico delle vittime di abusi. Mancano attualmente procedure e metodologie condivise per i *follow up* dei risultati, che va inevitabilmente a ripercuotersi sul benessere dei bambini coinvolti in

² Si segnala che recentemente il Dipartimento per le Pari Opportunità ha avviato l'elaborazione di una prima ipotesi di Piano biennale nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, da avviare nel 2013 e concludere nel 2015. La bozza è stata illustrata per la prima volta nel corso della riunione di insediamento del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – C.I.C.Lo.Pe. e dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, tenutasi alla presenza del Ministro Fornero il 20 novembre 2012. L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, è stato istituito dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38. Secondo il Regolamento istitutivo dell'Organismo (DM 30 ottobre 2007, n. 240, come modificato dal DM 21 dicembre 2010, n. 254), fra i compiti dell'Osservatorio vi è la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. Tale strumento programmatico, sempre ai sensi del citato Regolamento, deve costituire parte integrante del Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'articolo 1, co. 2, del DPR 14 maggio 2007, n. 103. Il Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, individua al suo interno una specifica Azione, denominata "*Linee di indirizzo nazionali per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*", condivisa nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Le esigenze espresse nell'ambito del Piano d'azione per l'Infanzia e l'Adolescenza su questa tematica specifica, orienteranno la scelta dei contenuti specifici del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

situazioni di maltrattamento. Inoltre, i servizi devono essere in grado di attuare una continua innovazione organizzativa e metodologica per poter attivare prestazioni di cura sempre più efficaci ed essere in grado di rispondere alle nuove forme di maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza.

6. Partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla redazione dei piani d'azione sulle tematiche che li riguardano. Nella Convenzione di Lanzarote questo tema è molto sentito, essendo uno dei punti centrali e degli obiettivi del programma “*Costruire un’Europa per e con i bambini*”, ma in Italia sono rare le pratiche partecipative che coinvolgono bambini e adolescenti nella ideazione, progettazione, implementazione e valutazione di strategie e di interventi che li riguardano.

7. È necessario rilanciare gli sforzi tesi a coinvolgere il settore privato in attività informative e comunicative sulle attività delittuose che qui interessano, affinché il settore privato sia maggiormente coinvolto nell'elaborazione e implementazione di politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso strumenti di autoregolamentazione (es. codici di condotta).

8. Un monitoraggio della Commissione europea evidenzia che gli Stati membri mostrano un buon livello di adesione alle disposizioni adottate nel tempo a livello europeo, ma l'Italia deve rafforzare le misure di protezione ed assistenza alle vittime e alle famiglie, come peraltro viene stabilito anche dalla Convenzione di Lanzarote.

9. L'approccio integrato per la lotta contro la violenza dovrebbe tenere conto delle differenze tra i sessi, e pienamente conto dei diversi rischi ai quali ragazze e ragazzi sono esposti e del fatto che le conseguenze della violenza non sono le stesse per entrambi i sessi.

10. Sul fronte delle strategie di prevenzione e contrasto della violenza domestica, si conferma la carenza di dati sui bambini vittime di violenza assistita in ambito sociale, sanitario o giudiziario. Inoltre, a fronte di una crescente consapevolezza sulla rilevanza sociale della violenza domestica ai danni di donne e bambini, da cui deriva un aumento significativo delle denunce da parte delle vittime, diminuiscono però le risorse disponibili per il sistema di welfare e le politiche di prevenzione e protezione dalla violenza.

Prospettive di sviluppo

A fronte di una recente attività normativa internazionale, è importante che l'Italia provveda a recepirla con l'adeguamento di aspetti sostanziali e procedurali ai contenuti delle Raccomandazioni e delle linee guida prima citate; un elemento di ulteriore novità è rappresentato dal Protocollo facoltativo alla Convenzione relativa ai diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di comunicazioni a tutela dei diritti dei bambini. Il Protocollo, adottato il 19 dicembre 2011 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha l'obiettivo di spingere gli Stati membri a istituire dei meccanismi nazionali che permettano ai bambini i cui diritti siano stati violati di accedere direttamente al sistema di protezione dei diritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite, attraverso reclami individuali.

In questi anni si è confermata la permeabilità delle nuove tecnologie alle varie forme di abusi cui sono esposti i bambini e i ragazzi. L'azione della polizia postale segnala l'importanza, da un lato, di alfabetizzare bambini e genitori all'utilizzo dei nuovi media di comunicazione, e dall'altro di quanto alcune forme di *social network* e di comunicazione *on line* siano diventate anche strumenti di *sexual bullying* tra adolescenti.

Accanto a questi aspetti di nuova attenzione, il monitoraggio ha confermato l'esigenza di continuare a presidiare la lotta al mercato dello sfruttamento della prostituzione minorile, oggi meno visibile sulle strade, ma ancora diffusa all'interno di circuiti meno visibili in cui le organizzazioni si sono ritirate per essere meno esposte all'azione repressiva delle forze dell'ordine.

I servizi e le competenze istituzionali che intervengono sui casi di violenza domestica sono diversi e tra loro necessariamente intrecciati: dalle forze dell'ordine, alle istituzioni della giustizia, nelle diverse componenti, ai servizi sociali, sanitari e del volontariato. L'efficacia dell'intervento sui casi dipende dalla capacità interattiva e dalle sinergie tra tutti gli attori. Oltre alla necessità di un coordinamento/integrazione delle competenze e delle risorse si constata un'altra esigenza nel lavoro sul campo, ovvero quella della specializzazione dei compiti all'interno di uno stesso comparto di intervento, preparando nuclei specifici di operatori dedicati all'intervento nei casi di violenza. A livello operativo permane una tendenza alla segmentazione degli interventi piuttosto che alla loro integrazione che faciliti l'interazione tra i vari operatori deputati all'intervento e l'armonizzazione dei percorsi di aiuto a sostegno del bambino, della madre e quando è possibile del padre maltrattante. Negli approcci più innovativi si tende oggi a intervenire con modalità integrate e coordinate, specie laddove servizi diversi prendono in carico, secondo un progetto convergente e di rete. La legge sullo *stalking*, così come la formazione sul tema, hanno fornito maggiori strumenti operativi agli agenti preposti al contrasto del fenomeno.

Esperienze significative

Il ricco patrimonio di esperienze passato in rassegna attraverso il monitoraggio mette in luce una capacità di intervento che è possibile ricondurre alla classica suddivisione in interventi universali, selettivi e mirati. La prevenzione della violenza, infatti, richiede in primo luogo che si intervenga per fermarla prima che essa avvenga, obiettivo che può essere conseguito attraverso interventi che si rivolgono a tutti a prescindere dal fatto che essi presentino specifici elementi di rischio: sono questi gli interventi universali che dipendono da tutte le politiche pubbliche e da iniziative di sensibilizzazione che in Italia sono state realizzate attraverso campagne di informazione, la mobilitazione del settore privato (si pensi ai codici di condotta sottoscritti dagli operatori del settore turistico per fermare la piaga del turismo sessuale o a quelli che hanno visto firmatari operatori dei mass media e delle nuove tecnologie informatiche) e il sostegno alla genitorialità.

Ma agire per l'interruzione della catena della violenza in un'ottica di prevenzione ha voluto dire anche la mobilitazione di risorse indirizzate a nuclei familiari vulnerabili e identificati come esposti al rischio dell'insorgere di forme più o meno gravi di maltrattamento: sono questi i cosiddetti interventi selettivi, che incidono su fattori di rischio individuali, familiari o sociali.

Prevenire vuol dire anche lavorare con individui e famiglie quando il maltrattamento è già avvenuto: sono questi gli interventi mirati, finalizzati a evitare che nuove violenze accadano, a minimizzare il danno fisico e psicosociale delle vittime e ad assicurare che i perpetratori non rimettano in atti i loro comportamenti violenti.

Alcuni esempi significativi degli interventi di tipo universalistico si traggono dal lavoro delle stesse Amministrazioni centrali.

Il primo di questi è legato alla capacità dell'Italia di diventare un partner attivo e propositivo in sede sovranazionale, quindi svolgendo un'azione di promozione e convinto sostegno alle iniziative assunte dalle istituzioni europee e internazionali. Esempi recenti ne sono il ruolo avuto in seno al Consiglio d'Europa nel sostenere l'implementazione della prima e della seconda strategia per un'Europa a misura di bambino, nonché il ruolo proattivo svolto in sede di elaborazione della Convenzione di Lanzarote, alla cui stesura l'Italia ha contribuito fornendo idee e contenuti tratti anche dall'esperienza di una legislazione interna tra le più avanzate a livello mondiale. Il secondo esempio è naturale conseguenza del protagonismo messo in gioco e che ha portato a partecipare in modo convinto alla disseminazione della Campagna del Consiglio d'Europa contro la violenza sessuale sui minori denominata "*Uno su Cinque*".

Esperienza qualificante l'azione dei dicasteri a livello centrale o degli Uffici territoriali a livello decentrato è anche la sottoscrizione di protocolli di intesa e collaborazione per migliorare la

risposta integrata e ampliare e diversificare la gamma degli interventi. A livello locale, per esempio, sempre nell'ambito di formule di partenariato, diverse questure hanno formalizzato accordi di collaborazione con enti e associazioni per la prevenzione delle violenze in pregiudizio di bambini e adolescenti.

Se manca un piano complessivo per la prevenzione e il contrasto della violenza contro bambini e adolescenti, è invece stato adottato il secondo Piano programmatico strategico per prevenire e contrastare le pratiche tradizionali dannose come le mutilazioni genitali femminili. Per la realizzazione delle azioni programmatiche a livello regionale sono state riservate risorse sino a € 2.800.000,00; il nuovo Piano programmatico prevede interventi volti alla predisposizione di modelli di intervento innovativi e sperimentali finalizzati all'attuazione di una strategia di sistema nazionale volta a favorire l'integrazione sociale di donne e minori vittime o potenziali vittime di pratiche di mutilazioni genitali femminili; alla realizzazione di corsi di formazione specifica, mirati a coloro che operano su questo tema o in ambiti connessi, per la facilitazione delle relazioni tra le istituzioni e la popolazione migrante; alla promozione di attività informative e di sensibilizzazione.

A sostegno della prevenzione secondaria e terziaria con interventi mirati e selettivi, si pone un'altra cruciale iniziativa del Dipartimento per le Pari Opportunità, ovvero l'adozione di una serie di avvisi aventi come obiettivo quello di promuovere servizi e progettualità a favore delle vittime di violenza domestica (donne e bambini) e dei bambini e adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Sono avvisi che intendono finanziare idee progettuali che si caratterizzino per una forte propensione al raccordo tra tutte le risorse operative e istituzionali del sistema locale, esprimendo un modello di azione innovativa, caratterizzato dalla sperimentaltà, trasversalità settoriale e trasferibilità in territori e contesti diversi.

Il Ministero della Salute ha promosso e finanziato il progetto *“Sensibilizzazione degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado in tema di violenza e abuso sui minori”*, che ha l'obiettivo di informare gli insegnanti sul tema dell'abuso sessuale sui bambini e sulla corretta presa in carico del minore con sospetto di abuso sessuale. È stato anche prodotto l'opuscolo *L'abuso sessuale sui bambini. Alcune indicazioni per gli insegnanti*, rivolto agli insegnanti dei nidi, delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie, con l'obiettivo di creare un terreno di confronto tra Servizi socio-sanitari e Istituzioni scolastiche per attivare efficaci percorsi di aiuto e tutela dei minori. Inoltre è stato stampato e distribuito il documento *L'abuso sessuale nei bambini prepuberi. Requisiti e raccomandazioni per una valutazione appropriata*, una guida che contiene la definizione di un metodo rigoroso nella ricerca, raccolta e documentazione degli elementi utili a rilevare segni di abuso sessuale.

Nel periodo in esame, la ricognizione della legislazione regionale evidenzia un'attività normativa centrata sui temi della violenza domestica o di genere le cui disposizioni tengono conto anche dei figli delle donne maltrattate, bambini testimoni di violenza per i quali si prevedono misure di protezione e accoglienza. Specularmente si segnalano anche interventi per il potenziamento di servizi ed équipe specialistiche e la sperimentazione di prassi operative e gestionali per il contrasto alla violenza di genere e sui minori. In particolare essi riguardano:

- iniziative informative ed educative;
- sistemi per l'individuazione precoce e sostegno alle famiglie a rischio;
- sistemi integrati per la presa in carico delle situazioni sospette e dei casi conclamati.

Si tratta di iniziative che rivelano l'acquisizione di una maggiore consapevolezza delle connessioni che esistono tra violenza sui bambini e violenza domestica sulle donne, nonché il tentativo di superare contrapposizioni tra servizi di tutela minori e centri antiviolenza, a partire da

concettualizzazioni condivise dei fenomeni e dall'individuazione di procedure di intervento coordinate.

AZIONE A17 - AZIONI A TUTELA DEI MINORI VITTIME DI TRATTA

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

La tratta degli esseri umani è un fenomeno complesso, che comprende diverse forme di sfruttamento, dalla prostituzione all'accattonaggio.

Essa assume forme diverse ed evolve con il mutare delle circostanze socio-economiche. Le ultime stime del periodo 2002-2011, pubblicate a giugno 2012 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), parlano di un totale di 20,9 milioni di persone vittime del lavoro forzato – sfruttamento sessuale compreso – a livello mondiale, e di 5,5 milioni di minori vittime della tratta, stime che sono comunque ritenute prudenti.

Secondo il rapporto pubblicato nel 2010 dall'UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, in tutto il mondo le vittime accertate della tratta di esseri umani sono nel 79% dei casi oggetto di sfruttamento sessuale, nel 18% di lavoro forzato e nel 3% di altre forme di sfruttamento; di questi, il 66% riguardano donne, il 13% ragazze, il 12% uomini e il 9% ragazzi.

I dati raccolti a settembre 2011 dalla Commissione europea sono in linea con i dati del rapporto UNODC: la tratta di esseri umani riguarda nei tre quarti dei casi registrati lo sfruttamento sessuale (in aumento perché passa dal 70% del 2008 al 76% nel 2010) e, nei casi restanti, lo sfruttamento per motivi di lavoro (in calo: dal 24% nel 2008 al 14% nel 2010), accattonaggio forzato (3%) e servitù domestica (1%). In base alle informazioni sul genere delle vittime fornite da ventuno Stati membri dell'Unione, negli ultimi tre anni la tratta di esseri umani colpisce soprattutto le donne e le ragazze: 79% di donne (di cui 12% minorenni) contro il 21% di maschi (di cui 3% minorenni). Secondo i dati provenienti da molti Stati membri, nella maggior parte dei casi le vittime provengono dalla stessa Unione Europea (essenzialmente Romania, Bulgaria, Polonia e Ungheria). Al di fuori dell'UE, le vittime provengono nella maggior parte dei casi da Nigeria, Vietnam, Ucraina, Russia e Cina.

Per quanto riguarda l'Italia, la recente Indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile svolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha confermato la difficoltà di avere dati quantitativi a fronte di una buona conoscenza qualitativa del fenomeno. La tratta riguarda bambini e adolescenti di ambo i sessi provenienti da Paesi in gravi difficoltà economiche, sociali e politiche, che spingono i minori nella rete della criminalità organizzata, Paesi non necessariamente distanti geograficamente dal territorio dell'Unione Europea. Si osserva una specie di specializzazione dei mercati di sfruttamento determinata dalle provenienze dei minori stranieri: i minorenni provenienti dall'Africa subsahariana e dal Nord Africa sono sfruttati nello spaccio di sostanze stupefacenti e, in alcuni casi, anche nei lavori agricoli e/o negli allevamenti intensivi, così come accade anche per gli adolescenti che provengono dall'India e dal Bangladesh. Rispetto all'accattonaggio i minori coinvolti sono principalmente di etnia rom provenienti dai Paesi dell'ex Jugoslavia e dalla Romania. Una peculiarità dell'accattonaggio riguarda le caratteristiche di genere: le femmine sono solitamente più numerose dei maschi.

Il circuito della prostituzione rappresenta il fenomeno più rilevante nell'ambito dello sfruttamento di minori a fini economici. Il fenomeno ha una sua specificità preoccupante, che le audizioni svolte in Commissione dai soggetti che svolgono attività di supporto alle vittime di questo drammatico commercio hanno descritto con molta evidenza, soffermandosi sul carattere di particolare "invisibilità" di questo tipo di sfruttamento: l'alta mobilità, un articolato supporto logistico-organizzativo e un severo controllo sono le tecniche adottate per evitare di essere intercettati dalle forze di polizia. Questi bambini "invisibili", spesso avviati alla prostituzione già

nel Paese di origine, diventano sin dall'inizio prede privilegiate dei trafficanti che li trasferiscono in altri Paesi.

Il fenomeno della tratta di minorenni a fini di sfruttamento è pertanto strettamente connesso alla tematica dei flussi migratori che interessano l'Italia: nel flusso dei migranti più in generale, una posizione particolare è occupata dai minori stranieri non accompagnati (MSNA). Per i MSNA provenienti dall'Europa orientale, accade spesso che essi siano privi di riferimenti familiari già nei Paesi di origine, talvolta a causa della migrazione volontaria o forzata dei loro stessi genitori; sono ragazzi che fanno parte del più vasto fenomeno dei bambini "*left behind*", e più facilmente possono diventare anche vittime di tratta e di sfruttamento sessuale.

Con la legge 2 luglio 2010, n. 108 è stata ratificata ed è stata data esecuzione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché alle norme di adeguamento dell'ordinamento interno. Con questa legge si compie un ulteriore passo in avanti nella predisposizione degli strumenti giuridici per fronteggiare la lotta alla tratta degli esseri umani. Si introduce l'art. 602 ter, il quale prevede che nelle ipotesi di reato indicate agli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, normalmente sanzionate con la reclusione da otto a vent'anni, la pena venga aumentata da un terzo alla metà nei seguenti casi: se la persona offesa sia minore di 18 anni; se i fatti siano diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi; se dal fatto derivi un grave pericolo per la vita o per l'integrità fisica o psichica della persona. Un'importante novità è anche quella introdotta dall'articolo 20, "Reati relativi ai documenti di viaggio o d'identità", che prevede il reato di danneggiamento, soppressione, occultamento, detenzione illegale, falsificazione e procacciamento di documenti di identità e di viaggio, nonché la possibilità di non punire le vittime per il loro coinvolgimento in attività illegali se vi siano state costrette.

La Convenzione, oltre al diritto all'indennizzo e al risarcimento legale stabilito per le vittime all'art. 15 che già era presente nel nostro ordinamento giuridico, prevede anche un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni a chi sia caduto nelle maglie della tratta al fine di consentirgli di sottrarsi all'influenza dei trafficanti e, infine, la possibilità di punire i clienti delle vittime della tratta (si pensi ai clienti delle prostitute vittime di questo abietto fenomeno) come soggetti che hanno tratto benefici dalla stessa.

La Convenzione si caratterizza per l'approccio ampio con cui si propone di fronteggiare la tratta degli esseri umani che, infatti, cerca di combattere in tutte le sue forme: collegate o meno alla criminalità organizzata e limitate a livello nazionale o estese a quello internazionale.

Altri atti di rilievo europeo con i quali il nostro Paese dovrà confrontarsi sono:

- la Direttiva 5 aprile 2011 (2011/36/UE) adottata dal Parlamento europeo, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, rappresenta un passaggio fondamentale nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati membri dell'UE nella lotta alla tratta degli esseri umani e le disposizioni sono ispirate alle più recenti evoluzioni del fenomeno; per esempio la stessa nozione di tratta di esseri umani è più ampia rispetto alla precedente e, quindi, idonea a includere una tipologia più ampia di sfruttamento degli esseri umani. L'impatto sul nostro ordinamento interno deve tenere conto della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 e sarà in parte condizionato anche dalla ratifica, si auspica prossima, della Convenzione di Lanzarote;
- la recentissima Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni per il lancio di una nuova strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) - (19.6.2012 - COM(2012) 286 final). Con questa strategia, la Commissione europea intende concentrarsi su misure concrete atte a sostenere il recepimento e l'attuazione della direttiva 2011/36/UE, apportare un valore aggiunto e integrare il lavoro svolto dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalla società civile nell'UE e nei Paesi terzi. La strategia intende offrire un

quadro coerente nel quale ricondurre le iniziative esistenti e programmate, stabilire le priorità, colmare le lacune e integrare in tal modo la direttiva recentemente adottata. La Commissione ha già nominato un coordinatore anti-tratta dell'UE, che ha assunto le sue funzioni nel marzo 2011 e supervisionerà l'attuazione della presente strategia. La responsabilità del contrasto della tratta degli esseri umani spetta principalmente agli Stati membri. Lo scopo della comunicazione è illustrare in che modo la Commissione europea intende sostenere gli Stati membri in questo compito, individuando cinque priorità che l'Unione Europea dovrebbe privilegiare:

1. individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
2. intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
3. potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti;
4. migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
5. aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e una dare risposta efficace.

In tutti questi atti recenti il tema dell'assistenza alle vittime sia nel breve che nel lungo periodo è individuato come un'area cruciale di lavoro se si vuole che gli sforzi per il contrasto del fenomeno si traducano in un beneficio reale per vittime adulte e minorenni che escono fortemente traumatizzate dalle violenze subite. Ancor più urgente e necessario è destinare risorse per la cura e il reinserimento sociale quando le vittime sono bambini e ragazzi, spesso già esposti a ogni forma di violenza nella loro famiglia di origine e poi brutalizzati nelle esperienze della tratta.

La sinergia tra enti locali, associazionismo, amministrazioni centrali, istituzioni ha portato all'elaborazione di modelli di intervento sul campo che sono considerati buone prassi anche a livello internazionale; il mantenimento di un livello adeguato di risorse è quindi la *conditio sine qua non* per dare risposte adeguate e preservare livelli anche di eccellenza.

Criticità

In relazione allo specifico contenuto dell'azione del Piano, il confronto tra il testo dei bandi finora promossi e i documenti internazionali di indirizzo più recenti ha posto in evidenza alcune discrasie. Per esempio rispetto alla Direttiva del Parlamento europeo si rileva che in essa si chiede che la nozione di sfruttamento comprenda, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale; il lavoro o i servizi forzati (compreso l'accattonaggio); la schiavitù, la servitù; lo sfruttamento di attività illecite, o il prelievo di organi, nel bando invece manca l'esplicito riferimento allo sfruttamento di attività illecite e al prelievo di organi e il riferimento esplicito ai programmi in favore dei minori e in particolare ai minori non accompagnati.

Una criticità generale, peraltro rilevata anche in sede di Commissione bicamerale, è che a fronte dell'ampliamento della casistica e quindi della necessità di intervenire con progetti di protezione sociale non sono corrispondentemente aumentate le risorse finanziarie a disposizione, né è stata realizzata la creazione di un Fondo sulle misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio.

Prospettive di sviluppo

L'analisi ha permesso di individuare come percorsi di sviluppo da intraprendere i seguenti:

- delineare meglio una progettualità mirata alle vittime minorenni della tratta;

- Investire in attività di ricerca e indagine poiché la conoscenza del fenomeno rimane per molti aspetti inadeguata perciò ricerche mirate e valutazioni di impatto degli interventi effettuati possono essere individuati come possibili impegni per il futuro;
- verificare l'attuazione della recente legge di ratifica e il grado di recepimento degli altri atti di rilievo a livello europeo.

Esperienze significative

Dati i contenuti dell'azione del Piano non si rilevano specifiche esperienze significative; la ricognizione tuttavia ha confermato che la varietà delle esperienze di lavoro sul campo maturate nel corso degli ultimi 15 anni in tutte le Regioni italiane rispetto al fenomeno dello sfruttamento e della tratta possono essere ricondotte sostanzialmente alle seguenti tipologie di intervento:

- pronta assistenza e accoglienza in strutture adeguate;
- assistenza sanitaria, psicologica, linguistica e legale;
- protezione e regolarizzazione giuridica;
- percorsi personalizzati, formazione e inserimento socio-lavorativo.

Specifiche aree attività si rivolgono anche agli operatori e ai cittadini:

- costituzione di Tavoli di coordinamento a livello centrale (si cita il Tavolo tecnico collegato alla Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, presso il Ministero per le Pari Opportunità, e, sul versante della pubblica sicurezza, il Tavolo interistituzionale che si occupi di monitorare le iniziative realizzate sul territorio per il coordinamento delle attività di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani), regionale o locale per il raccordo tra operatori pubblici e privati coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi a favore delle vittime di tratta;
- consulenza per l'emersione e l'identificazione delle vittime – in genere attraverso i medesimi numeri antitratta cui possono rivolgersi le vittime;
- mappatura e monitoraggio del fenomeno;
- formazione e aggiornamento degli operatori;
- campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza per contrastare reazioni discriminatorie e violente.

Strumenti ricorrenti a livello centrale e locale sono anche i protocolli per la condivisione delle procedure e la definizione dei ruoli e dei compiti tra i vari attori coinvolti. A livello delle Amministrazioni centrali si cita a titolo di esempio il “Protocollo d'intesa sulle linee guida per il coordinamento delle attività di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani”, siglato il 28 aprile 2010 tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e la Direzione Nazionale Antimafia. La finalità del Protocollo è quella di favorire le iniziative di collaborazione interistituzionale e il coordinamento tra l'Autorità giudiziaria, le forze di polizia e le ong impegnate nel settore nell'ambito del contrasto delle fenomenologie di grave sfruttamento poste in essere nei confronti di cittadini stranieri, anche minorenni. A livello locale si cita a titolo di esempio l'iniziativa delle Questure di Agrigento, Palermo e Trapani che hanno aderito, nel febbraio 2010, al Protocollo organizzativo di intesa fra i procuratori della Repubblica del Distretto di Palermo, le forze di polizia (carabinieri, polizia di stato, guardia di finanza, capitaneria di porto), l'OIM e le associazioni impegnate in programmi a favore degli stranieri immigrati e operanti sul territorio, per il coordinamento delle indagini sui reati relativi alla tratta di esseri umani e per la gestione delle vittime di tratta. In tale contesto l'Ufficio Immigrazione della Questura si occupa della formazione degli operatori e dell'individuazione dei mediatori culturali, mentre la Squadra Mobile dell'identificazione delle possibili vittime di tratta e della gestione delle relative indagini.

Dal punto di vista dei progetti sul campo, un esempio specifico di aiuto alle vittime molto giovani e minorenni è il progetto “*ConTratTo*” della Regione Toscana. Avviato a fine dicembre 2011, ha fra i suoi obiettivi la valorizzazione delle esperienze maturate nelle diverse zone della regione e la diffusione delle buone pratiche; ammesso al finanziamento dal Dipartimento per le Pari Opportunità, è lo strumento che dà piena attuazione al Sistema regionale contro la tratta di esseri umani, che intende consolidare e innovare l’insieme degli interventi a sostegno delle vittime di tratta e di sfruttamento, valorizzando e creando collaborazioni con tutti i soggetti pubblici e del privato sociale che negli anni hanno garantito un’adeguata risposta in relazione alle specificità e ai territori di riferimento. Scopo del progetto è garantire un approccio globale al fenomeno nei suoi diversi aspetti, grazie a un’organizzazione reticolare di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti che condividono regole, procedimenti e sistemi di misurazione e valutazione. Il progetto offre programmi di emersione e prima assistenza e programmi di assistenza, integrazione sociale e reinserimento lavorativo destinati alle vittime di tratta, oltre a percorsi di formazione e aggiornamento per gli operatori del settore e campagne informative rivolte a tutti i cittadini. Per le vittime garantisce, fra le altre cose, l’accoglienza in strutture adeguate, la presa in carico nelle situazioni di emergenza e l’assistenza sanitaria, psicologica, linguistica e legale. “*ConTratTo*” ha previsto anche l’attivazione di un numero verde regionale anti-tratta (800.186.086), attivo tutti i giorni, 24 ore su 24, che lavora in rete con il numero verde nazionale. Si tratta di un servizio gratuito di ascolto, orientamento e informazione a disposizione delle richieste delle vittime di tratta, degli operatori, delle forze dell’ordine e, in generale, dei cittadini.

SINTESI DEI PRINCIPALI NODI CRITICI E TEMI DI ATTENZIONE IN RELAZIONE ALLE AZIONI DEL PIANO ANALIZZATE

Gruppo di lavoro n. 2 Rafforzare la tutela dei diritti

Il gruppo si è dedicato all'esame della cosiddetta protezione giuridica delle prerogative dell'infanzia e dell'adolescenza, senza tralasciare aspetti sociali rilevanti. La prospettiva adottata è stata quella tesa alla valorizzazione della osmosi tra la tutela dei diritti dei minori all'interno dell'ordinamento italiano e la tutela dei diritti dei minori nell'ordinamento comunitario e internazionale. Infatti, il lavoro del gruppo ha seguito costantemente un percorso di confronto tra diritto internazionale, diritto comunitario e ordinamento interno.

E tenendo conto di tale cornice internazionale è stato rilevato che in molte occasioni il nostro paese ha fatto fatica a raggiungere una concreta armonizzazione dei sistemi di protezione dell'infanzia. Il gruppo ha effettuato un monitoraggio della legislazione nazionale vigente sulla base dei valori costituzionali, tenendo conto dei dati provenienti dagli enti locali e dai vari ministeri, cercando anche di proporre elementi di riflessione per un futuro lavoro. In generale si è rilevato che il tema del rafforzamento della tutela dei diritti ha una natura trasversale, e può essere considerato la base di partenza di tutte le direttrici di azione, un aspetto di cui il futuro piano nazionale dovrebbe tenere conto e che dovrebbe orientare a effettuare un monitoraggio più integrato. Le norme che riguardano i minori sono frammentarie e dispersive, questa frammentarietà si riscontra anche nel rito e nelle competenze degli organi giudiziari in materia di famiglia e minori; è stata quindi evidenziata, tra gli altri, la necessità di arrivare all'approvazione di un ordinamento penitenziario specifico per i minori e l'importanza di un testo unico che riunisca tutte le norme riguardanti i soggetti minorenni. Altro tema ricorrente è stato quello della formazione degli operatori sia del diritto che di altri campi disciplinari: è, infatti, necessaria una formazione unica, che riguardi le diverse professionalità, onde garantire a tutte le professioni destinate ad avere un contatto con l'infanzia di condividere una cultura comune, basata su una nuova rappresentazione della centralità del soggetto bambino. Nondimeno, il livello di specializzazione degli operatori coinvolti dovrebbe essere incrementato con riferimento alle singole funzioni, adottando anche un albo speciale dei professionisti.

Considerata la complessità delle situazioni che coinvolgono i bambini, è stata poi rilevata l'opportunità di prevedere a livello normativo, nell'esercizio delle singole funzioni, un raccordo stabile tra la magistratura e i servizi sociali, assicurando un confronto dialettico anche con gli altri soggetti coinvolti – per esempio l'avvocato dei genitori nei procedimenti *de potestate* – nell'ottica dei principi del giusto processo e del contraddittorio procedimentale.

E tenendo conto che per la tutela dei diritti il momento processuale è fondamentale, proprio nell'ottica del riconoscimento del minore quale soggetto di diritto, occorrerebbe assicurare non solo la rappresentanza processuale, sempre, ma anche il ruolo di parte nel processo. Si è avvertita anche la necessità di introdurre un diritto penale sostanziale specifico per i minorenni, e introdurre un sistema sanzionatorio che privilegi l'aspetto riparatore di responsabilizzazione. Un altro problema messo in evidenza è quello della completezza dei dati poiché mancano i dati aggiornati sui bambini allontanati dalla famiglia di origine, sui tempi dei collocamenti esterni, sull'età di ingresso, sull'età di uscita, sulla situazione e sulle cause di allontanamento. Mancano i dati sui bambini, sugli adolescenti vittime di maltrattamento, di violenza sessuale, di sfruttamento sessuale, con informazioni aggiuntive quali ad esempio quelle sull'età o il sesso, quindi manca anche un sistema informativo nazionale in grado di mettere in rete le istituzioni e i servizi territoriali, per favorire uno scambio e una condivisione di informazioni aggiornate e comparabili utili al costante monitoraggio dei diversi fenomeni che interessano i minori.

Direttrice di azione B. Rafforzare la tutela dei diritti. Analisi delle azioni

Premessa

Restituire i risultati del monitoraggio sullo stato dei diritti delle persone di età minore in Italia richiede, in via preliminare, la segnalazione di un aspetto con cui il Gruppo di lavoro si è trovato quotidianamente a fare i conti nello svolgimento del compito assegnatogli: benché il monitoraggio si riferisca esclusivamente alla situazione esistente nel nostro Paese, non è stato possibile condurre un esame sui diritti dei bambini e degli adolescenti senza tenere costantemente presenti anche le norme di diritto internazionale che hanno riguardo ai loro diritti. Infatti, gran parte delle scelte compiute dal legislatore sul tema minorile sono state – ed è facile prevedere che lo saranno sempre di più – orientate sulla base delle norme di diritto internazionale. Ciò perché, come si può constatare sfogliando le disposizioni di diritto internazionale che riguardano i bambini, dalla dichiarazione delle Nazioni Unite dei diritti del fanciullo del 1989, è sempre andato ad aumentare lo spazio che la tutela dei diritti dei fanciulli ha trovato nelle norme adottate dai vari organi internazionali. Ed è per questo motivo che nel lavoro che qui presentiamo ci sono ripetuti riferimenti alle norme di diritto internazionale.

In particolare pare qui opportuno soffermarsi sull'azione portata avanti dal Consiglio d'Europa nel capo della giustizia minorile in quanto quest'organo – che è un'organizzazione internazionale composta da 47 Stati con sede a Strasburgo – ha sempre avuto come obiettivo la tutela dei diritti di ogni persona umana e, quindi, anche dei bambini e degli adolescenti. Infatti, considerando che la Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 1950 si applica a ogni persona presente sotto la giurisdizione degli Stati contraenti, la tutela dei diritti dei bambini (intesi come diritto alla vita, diritto della vita privata e familiare, divieto di tortura e schiavitù, diritto ad un equo processo) sono stati sempre tutelati, anche quando non espressamente previsti e disciplinati in particolari accordi o convenzioni. Naturalmente sono state poi intraprese da quest'organo iniziative specificatamente rivolte a migliorare la tutela dei bambini e, fra queste, segnaliamo il programma *“Costruire un'Europa per e con i bambini”* lanciato nel 2006 e finalizzato allo studio e alla definizione di principi e regole per la tutela dei diritti dei minori, tra i quali il loro diritto a una giustizia adatta ai bambini. Tale strategia è stata poi recentemente rinnovata e migliorata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 15 febbraio 2012 con la Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti del bambino per gli anni 2012-2015, che invita gli Stati e tutti gli attori che operano nel settore dei diritti dei bambini a perseguire e realizzare i seguenti 4 obiettivi strategici:

1. promuovere servizi e sistemi adatti ai bambini (giustizia adatta ai bambini; cure per salute adatte ai bambini; diritto di famiglia, istruzione, sport, cultura e altre attività relative alla gioventù);
2. sopprimere tutte le forme di violenza sui bambini (violenza sessuale, tratta dei minori, punizioni corporali, violenza domestica e nelle scuole e istituzioni d'insegnamento prescolare);
3. garantire i diritti dei bambini in situazione di vulnerabilità (minori diversamente abili, minori in detenzione, minori migranti e minori richiedenti asilo, rifugiati, non accompagnati, apolidi e sfollati, minori rom);
4. incoraggiare la partecipazione dei bambini (diritto di ascolto, educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani, diritto all'informazione, protezione dei minori nell'ambiente mediatico).

L'analisi si sviluppa mantenendo distinte, per quanto possibile, le singole azioni perché ciò permette di conservare la specificità dei temi. Sono state invece accorpate, per affinità semantica, le azioni B06 e B10 riferite alla protezione dalla violenza.

AZIONE B01 – RIFORMA DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI E DEI PROCEDIMENTI CIVILI IN MATERIA DI PERSONE, FAMIGLIE E MINORI
--

Il Ministero della Giustizia si è occupato in modo significativo della problematica relativa alla riforma del tribunale per i minorenni e, più in generale, dei procedimenti civili in materia di persone, famiglie e minori. Il Ministero della Giustizia ha indicato – tra i vari disegni di legge presentati negli ultimi anni su questo tema (vedi i DDL 1195, 2448, 2844, 393, 3965) – il provvedimento S.3040 (firmato dai senatori Alberti Casellati, Nitto Palma, Caliendo), che prevede un articolato progetto di delega al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia.

Tale disegno di legge, attualmente all'esame delle Camere, muove dalla necessità, ormai largamente sentita, di superare l'attuale frammentazione di riti e competenze che esiste nelle materie di famiglia e minori, sia per ridurre i conflitti di attribuzione tra gli organi giurisdizionali che oggi si occupano delle controversie relative alla famiglia e alla persona (Tribunale per i minorenni, Giudice tutelare e Tribunale ordinario), sia per evitare che il frazionamento delle competenze conduca all'adozione di provvedimenti tra loro in contrasto. Così, il DDL S.3040 propone di superare, nel settore civile, l'attuale frammentazione delle competenze nelle materie che riguardano i minori, gli incapaci e la famiglia e, contestualmente, di garantire un alto livello di specializzazione della magistratura chiamata a trattare queste materie attraverso l'istituzione di una sezione specializzata presso i Tribunali e le Corti d'appello: una sezione composta da soli magistrati togati che accentri le competenze in materia di famiglia, minori, capacità della persona, stato civile attualmente distribuite tra il Tribunale per i minorenni, il Giudice tutelare e il Tribunale ordinario. Queste sezioni, di cui si propone l'istituzione, dovranno essere presenti, secondo il progetto contenuto nel DDL S.3040, presso ogni Corte d'appello e ogni Tribunale con l'eccezione dei tribunali che presentano un organico eccessivamente esiguo e in cui si trattano un numero esiguo di tali casi.

Più specificatamente, per garantire la specializzazione dei magistrati chiamati a operare in queste sezioni, il disegno di legge prevede che questi possano trattare solo le materie di competenza della costituenda sezione e che seguano un percorso formativo specifico su queste materie presso la scuola superiore della magistratura. Inoltre, al fine di valorizzare la competenza già maturata dai magistrati che operano in questo settore, prevede che nell'individuazione del personale sia data precedenza a magistrati che abbiano svolto, per almeno due anni, la loro attività in tema di famiglia e minori. Oltre a questo il DDL S.3040, al fine di garantire una specifica preparazione anche da parte dei magistrati che operano presso le Procure, prevede l'istituzione anche presso quegli uffici di un gruppo di lavoro specializzato nelle materie di minori e famiglia.

Il testo in esame propone, altresì, la razionalizzazione dei riti processuali che adesso sono tra loro notevolmente diversi. In particolare, la lettera f dell'art. 3 prevede l'uniformità dei procedimenti in tema di separazione personale dei coniugi, scioglimento del matrimonio e affidamento e mantenimento dei figli di genitori non uniti in matrimonio. Inoltre, si prevede che le sezioni specializzate decidano in composizione monocratica per le questioni attualmente di competenza del giudice tutelare (figura che rimane e che non viene cancellata) e in composizione collegiale (tre giudici) per le altre questioni.

Il provvedimento S.3040 si caratterizza anche per la proposta di eliminare la figura del giudice onorario, prevedendo che il giudice possa avvalersi di uno o più esperti che, però, non possono prendere parte alla decisione e, quindi, che debbano sempre restare fuori dal collegio giudicante. A questo fine viene prevista la creazione di una Commissione tecnica consultiva presso ciascuna sezione specializzata composta da esperti (vedi punto i) art 3), mentre adesso il ruolo di esperti è svolto dai giudici onorari che, però, essendo giudici a tutti gli effetti, possono anche essere

relatori di un procedimento in camera di consiglio e fanno parte del consiglio giudicante con pieni poteri.

L'introduzione di un rito unico con una competenza generale per queste materie da parte del DDL in esame è proposta cercando di garantire adeguatamente i diritti del minore sanciti nelle più recenti convenzioni internazionali come, ad esempio, il riconoscimento che il minore, nel processo che lo riguarda, è un soggetto di diritto a pieno titolo. Per questo il DDL cerca di assicurare il principio del contraddittorio attraverso la rappresentanza delle parti anche se minori e incapaci, garantendo un'adeguata informazione e il diritto all'ascolto, anche mediato, del minore. In questo rito, infatti, viene previsto come obbligatorio l'ascolto del minore che è un consolidato principio a livello internazionale e che già viene previsto in alcuni casi nel nostro ordinamento (es. adozione). Il tutto, naturalmente, tranne se da esso possa derivare un pregiudizio per il minore perché deve sempre prevalere il suo superiore interesse. Si prevede infatti, espressamente, il principio in base al quale è necessario che il minore partecipi al giudizio esprimendo la sua opinione liberamente e direttamente al giudice. Poi a seconda della sua capacità di discernimento, il DDL prevede che, a seconda dei casi, il minore sia rappresentato da un genitore, da un tutore, ovvero, in caso di conflitto di interessi, da un curatore speciale. A tal proposito si precisa anche che spetta al rappresentante del minore e non al giudice la nomina dell'avvocato del minore.

Per quanto riguarda l'attività istruttoria, il DDL cerca di coniugare il principio dell'onere di allegazione delle parti proprio del rito civile, con le peculiarità del rito minorile nel quale il giudice ha necessità di avere un largo potere dispositivo per l'accertamento della verità sostanziale al fine di evitare che possano essere danneggiati soggetti minori e incapaci. È a questo fine che l'art. 3 lettera e) stabilisce che se il processo riguarda non solo maggiorenni ma ci sono dei minori il giudice può superare la fase di allegazione delle parti per garantire il superiore interesse del minore e il perseguimento della verità.

L'esame del DDL S.3040 ha evidenziato, in sede di monitoraggio effettuato dal gruppo di lavoro, la necessità di caratterizzare il nuovo procedimento all'insegna dei principi affermati a livello internazionale (il principio del giusto processo, del contraddittorio, della rappresentanza processuale, del riconoscimento del minore come parte nel processo e del suo diritto a essere informato sulle questioni che lo riguardano, della difesa tecnica) ma anche alcune possibili criticità del disegno di legge in esame. In particolare si è rilevato:

- il problema dell'opportunità di superare l'attuale natura del tribunale dei minorenni (attualmente è un organo giudiziario separato e diverso e non una sezione specializzata di un tribunale ordinario);
- l'opportunità di mantenere, almeno nella sostanza, la composizione mista (giudici togati e onorari) dei costituenti tribunali per i minorenni e le relazioni familiari. Infatti, la scelta di cancellare la figura del giudice onorario a vantaggio dei consulenti tecnici si pone in aperta controtendenza rispetto all'orientamento raccomandato a tutti i livelli nello spazio giuridico europeo. Del resto, anche nelle linee guida per la giustizia a misura di minore approvate dal Consiglio d'Europa il 10 novembre 2010, nelle quali si insiste molto sulla necessità di una specializzazione effettiva del giudice, si va in questa direzione. Poi si è riflettuto sul fatto che togliere i giudici onorari dai collegi impedendo loro di prendere parte, con il proprio sapere, alla decisione che adesso si crea in camera di consiglio proprio dall'incrocio e dalla combinazione dei vari saperi, comporta il rischio di ottenere un risultato opposto a quello che si vorrebbe ottenere: la deresponsabilizzazione del giudice togato che, così, potrebbe finire per basare le sue decisioni principalmente sulle valutazioni della Commissione;
- infine, con la netta separazione tra civile e penale nel campo minorile si perderebbe la visione globale del minore che, invece, oggi spesso si realizza: in diversi Tribunali per i minorenni quando ci si occupa di una vicenda penale di un minore sono inseriti, nel fascicolo, anche i precedenti civili che quel minore ha avuto presso quel tribunale. E questo

è un aspetto per niente irrilevante dal punto di vista di un intervento penale nel quale il minore sia giudicato tenendo anche conto della sua storia personale.

L'esame del tema della riforma del processo penale a carico di imputati che non hanno ancora raggiunto (al momento della commissione del fatto) la maggiore età ha richiesto, preliminarmente, una valutazione sul modo in cui ha funzionato fino ad oggi la disciplina dettata dal DPR n. 448 del 1988 (disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) perché solo successivamente è stato possibile effettuare una proficua analisi delle disposizioni oggi vigenti che avrebbero bisogno di essere modificate. In proposito, è stato messo in evidenza che, secondo un'opinione generalmente condivisa, lo schema descritto dal DPR 448/1988 – che, per allora, disegnava uno strumento nuovo sul quale c'erano anche forti perplessità – ha, fino adesso, dato buona prova di sé e, pertanto, non ha bisogno di essere stravolto ma solo di alcuni mirati interventi diretti principalmente ad adeguarlo a un mutato quadro sociale (basti pensare all'imporsi del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati). Lo stesso Comitato CRC ha espressamente apprezzato il processo penale a carico di imputati minorenni vigente nel nostro Paese lodandolo, in particolare, per la specificità che lo caratterizza rispetto al processo penale a carico di imputati maggiorenni: la sua caratteristica peculiare, infatti, è la diversificabilità dei percorsi processuali in adattamento alla personalità e alla situazione del minore per cui (contrariamente a quanto avviene nel processo penale per gli adulti della cui personalità si occuperà semmai il magistrato di sorveglianza, quando ci fosse una pena da eseguire) non solo la pena ma anche gli sbocchi processuali possono in vari modi adattarsi alla persona dell'imputato. E poi, a dimostrare la validità dell'impianto descritto dal citato DPR ci sono, da un punto di vista meramente numerico, i dati diffusi in questi anni dal Ministero della Giustizia che indicano chiaramente¹ che la devianza minorile non sta dilagando nel nostro Paese e che l'incremento che si è registrato dei reati di violenza è, essenzialmente, solo il frutto di una società che è diventata più violenta.

L'analisi condotta ha indicato, pertanto, che qualunque proposta di modifica al DPR 448/1988 dovrà valorizzare la specificità del processo minorile, ma anche altri principi come l'adattabilità dei percorsi processuali in riferimento alla situazione che si fronteggia (del minore imputato o vittima) e l'unità della giurisdizione minorile, perché separare il processo penale dal civile porterebbe a trattare giudizialmente il minore che entra nel circuito penale a prescindere da tutto il suo vissuto di carattere civilistico e ciò non permetterebbe una valutazione complessiva della storia del minore.

Si discute molto attorno al tema della sanzione: ci sono, ad esempio, proposte di irrigidire l'aspetto sanzionatorio modificando la regola per la quale le pene per un reato commesso dai 14 ai 18 anni vengono diminuite di un terzo con un'attenuante non bilanciabile, riducendone l'effetto all'aumentare dell'età o rendendola bilanciabile come le altre attenuanti. Ma quello di cui si sente maggiormente la necessità (come risulta dall'analisi degli atti dell'Osservatorio degli anni scorsi) è l'introduzione di una serie di sanzioni specificatamente previste per i minori di età. Infatti, a differenza del processo penale, un diritto penale sostanziale specifico per i minorenni in Italia non esiste e, così, il diritto penale sostanziale per i minori si differenzia da quello degli adulti solo per alcuni dettagli. Quello di cui si avverte la necessità è dunque l'introduzione di un sistema sanzionatorio specifico per il minore che privilegi il dato di riparazione e di responsabilizzazione anche attraverso l'istituto della mediazione. Quest'ultima, peraltro, è un modello di giustizia che si inserisce bene nell'art. 28 che prevede l'istituto della messa alla prova, ma che non consente, comunque, di superare il limite del ridotto ventaglio delle sanzioni irrogabili dal giudice perché queste ultime non possono mai essere sganciate dal principio del *nulla poena sine lege* (cosa diversa è, invece, prevedere da parte del giudice specifici punti in un progetto di messa alla prova). A

¹ A questo proposito è anche da rilevare che dall'anno 2010 i dati statistici sono acquisiti dal SISM – sistema informativo dei servizi minorili della giustizia minorile – e riguardano tutti i minori segnalati dall'autorità giudiziaria e presi in carico dai servizi minorili.

proposito dell'istituto della messa alla prova, anche su questo sono state avanzate proposte di riforma che facevano leva rispettivamente su:

- 1) aumentare o meno il periodo di tempo per il quale si può applicare la prova;
- 2) inserire o meno nel codice una lista di reati per i quali si esclude a priori l'applicazione della prova.

Inoltre, sull'istituto giuridico della messa alla prova deve essere segnalata un'importante ricerca, condotta dall'Università Cattolica di Milano e dall'ufficio giudiziario di quella città, volta a individuare gli elementi che sono alla base di una buona riuscita della stessa attraverso uno studio condotto direttamente sui singoli fascicoli.

C'è poi il problema degli infraquattordicenni a rischio devianza, per i quali dovrebbero essere previsti strumenti specifici – aventi una dimensione non penale ma amministrativa – per evitare la radicazione delle loro condotte attraverso un sistema che faccia loro percepire che l'autorità e la giustizia intervengono con prescrizioni e progetti a seguito dei loro comportamenti. . Un altro punto che richiede sicuramente delle modifiche è quello delle misure pre-cautelari: l'arresto e il fermo di polizia giudiziaria o da parte del pubblico ministero, infatti, sono sempre facoltativi per i minori e, comunque, molto più limitati rispetto ai maggiorenni. Ciò comporta che in caso di reati per i quali, se commessi da maggiorenni, ci potrebbe essere l'arresto facoltativo (per esempio nei casi di lesioni aggravate) per i minorenni ciò non è possibile e, così, ci troviamo ad avere sul territorio le armi completamente spuntate rispetto a quei minori che si rendono autori di reiterati episodi di violenza (si pensi ai casi più gravi di bullismo), con il rischio di incoraggiare la sfrontatezza dei loro autori.

La riflessione si è poi concentrata sulla necessità che le garanzie che l'ordinamento giuridico prevede per i minori di età non si limitino ai casi in cui il minore è imputato (o condannato) per la commissione di un fatto di reato, ma si estendano anche ai casi in cui è il minore la vittima di un reato. Infatti, anche in questi casi è necessario tutelare il minore facendo in modo che il processo penale a carico di imputati che hanno commesso reati a danno di minori, oltre che a essere diretto ad affermare la responsabilità penale di chi ha violato i diritti del minore per l'applicazione di una giusta pena, non costituisca, per il minore, un'ulteriore fonte di danno nella fase dell'accertamento della verità. A questo proposito, già con l'introduzione della legge 66/1996 e della legge 269/1998 (contro lo sfruttamento della prostituzione, la pornografia e il turismo sessuale a danno di minore) sono state inserite nel codice di rito disposizioni per i processi per reati di violenza sessuale nei confronti della vittima minore molto rigorose, volte a evitare che l'esperienza processuale possa rappresentare per la vittima un ulteriore pregiudizio (artt. 392 co. 1 bis, 398 co. 3 bis, 473 co. 3 bis c.p.p.; art. 609 decies c.p. ecc.).

Tuttavia, dall'analisi dell'esperienza giurisprudenziale sono emersi alcuni punti su cui, *de iure condendo*, sarebbe necessario lavorare, e una serie di criticità riguardanti la fase processuale. In particolare le criticità possono essere così riassunte:

1. è molto difficile fare un giusto bilanciamento tra i diritti che ha l'accusato in un giusto processo, e la necessità che la prova si formi in contraddittorio tra le parti, con le esigenze di tutela della vittima/minorenne. In particolare il tema che a questo proposito si pone più in evidenza è quello dell'ascolto del minore. Infatti, sia che si tratti di audizione unilaterale da parte del Pubblico Ministero o della Polizia Giudiziaria, sia che si tratti di audizione in contraddittorio, la stessa deve essere effettuata con ogni cautela perché si eviti ogni possibile trauma derivante da numerosi fattori, quali il contatto visivo con l'indagato o con persone estranee che potrebbero avere sul minore un effetto, seppur involontario, di intimidazione. È per questi motivi che diventa fondamentale organizzare l'ascolto in luogo idoneo, con modalità protetta, mediante l'utilizzo di vetri unidirezionali, edifici a entrate separate, ambienti consoni e accoglienti per un bambino. Tuttora non tutti i Tribunali si sono dotati di strutture di questo tipo, gli ascolti dei minori vengono effettuati presso locali "improvvisati", spesso senza arredi e/o giochi adatti alla situazione, avvertiti dal

minore come ostili. È sufficiente per condizionare l'ascolto di un minore che egli si limiti a percepire la presenza dell'indagato o di persone comunque a lui ostili, con evidente pregiudizio sull'esito dell'esame, in caso di sguardi o incontri, seppur fugaci, nei locali antistanti. È raccomandabile che l'ausiliario del Giudice sia esperto di psicologia infantile.

Inoltre, è sempre necessario condurre l'ascolto del minore con modalità estremamente rispettose della fragilità e delle caratteristiche del bambino. In questa fase l'esigenza di specializzazione professionale è estremamente raccomandabile. È poi opportuno stabilire che questo atto avvenga con la massima sollecitudine, contrariamente a quanto spesso accade. La celerità con cui è svolto l'incidente probatorio garantisce infatti:

- a) la garanzia per il minore che si possano eventualmente interrompere relazioni pericolose;
- b) la genuinità del ricordo;
- c) la riduzione del rischio di contaminazione;
- d) l'impostazione del processo su base probatoria;
- e) la possibilità per il minore di intraprendere un percorso riabilitativo senza dover tornare sul vissuto a distanza di tempo.

2. C'è una forte esigenza di specializzazione da parte di tutte le figure coinvolte (art. 8 Prot. New York – ratifica Italia legge 46/2002 “Formazione appropriata in ambito psicologico e giuridico”). La necessità della specializzazione dei magistrati ha portato in alcuni Tribunali a istituire un pool di esperti in materia, esperienza poi mutuata anche dalla Polizia. Nel 1996 con una Direttiva del Capo della Polizia viene istituito l'Ufficio Minori presso ogni Questura. La nascita di questi uffici ha rappresentato l'evolversi del Corpo Speciale di Polizia Femminile introdotto con la Legge Merlin n. 75/1958 con servizi di buon costume e prevenzione della delinquenza minorile. Questo percorso di specializzazione non si è però ancora concluso per tutti i possibili protagonisti di un'ipotetica indagine giudiziaria per abuso. In Italia, per esempio, non è prevista una preparazione specifica per medici ginecologi e ostetrici chiamati spesso a indagini ginecologiche su vittime in tenerissima età. Inoltre, non tutti i Tribunali si sono organizzati con magistrati specificatamente formati per questo genere di reati, come sarebbe invece auspicabile.

3. Si avverte chiaramente anche la necessità di raccordo tra diritto e scienza: il tema della violenza sui minori, infatti, richiama insegnamenti e competenze in ambito psicologico e sociale e di conoscenza delle dinamiche familiari in materia di neuropsichiatria, oltre che del diritto.

4. È poi urgente la necessità di organizzazione degli Uffici Giudiziari con metodi e protocolli di intervento. Oggi vi è ancora molta confusione e disinformazione da parte dell'opinione pubblica - che spesso ritiene il processo un aggravamento della situazione per la vittima, - ma anche degli operatori coinvolti. I protocolli d'azione devono nascere dal coordinamento tra magistratura, forze di polizia ed esperti così come tra i diversi Uffici Giudiziari.

5. Infine, l'art. 331 c.p.p. sancisce per il Pubblico Ufficiale e l'Incaricato di un Pubblico Servizio l'obbligo di denuncia. Tra queste figure professionali sono pacificamente ricompresi gli insegnanti, il personale sanitario in servizio nei presidi pubblici e gli operatori del servizio sociale. Sarebbe necessario definire con chiarezza quali siano le altre figure professionali incaricate di un pubblico servizio e tra queste ricomprendere, con una specifica formazione, anche gli operatori delle comunità di tipo familiare che si occupano di minori e/o persone con deficit cognitivo.

Circa le raccomandazioni da rivolgere al legislatore, invece, è stata affermata la necessità di garantire una presa in carico immediata dei procedimenti relativi a denunce di fatti a danno di minori anche quando non si è ancora provveduto a nessun arresto. Sarebbe auspicabile, quindi, anche per questi processi, l'introduzione di una nuova disposizione analoga a quella prevista ex art. 132 bis disp. att. c.p.p., che dispone la fissazione con precedenza delle udienze concernenti procedimenti con detenuti. Inoltre, è stata indicata come assolutamente prioritaria anche l'esigenza

di garantire la massima segretezza delle indagini relative a questo genere di reati anche quando avviene la trasmigrazione di atti processuali dalla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario al tribunale per i minorenni, dove si pone il problema – anche per le procedure di volontaria giurisdizione – della segretezza degli atti da parte del magistrato minorile.

AZIONE B03 – PROMUOVERE UN ORDINAMENTO PENITENZIARIO PER I MINORENNI ED I GIOVANI ADULTI

Parlare dell'ordinamento penitenziario minorile significa ragionare esclusivamente in un'ottica *de iure condendo* perché, ad oggi, un ordinamento penitenziario minorile nel nostro Paese non esiste. L'articolo 79 della legge 354 del 1975 si limita a stabilire, infatti, che le norme contenute nell'ordinamento penitenziario per i maggiorenni trovano applicazione (purché compatibili) anche nei riguardi dei minori sottoposti a misure penali fino a quando non entrerà in vigore un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni. Per precisare la portata di questo generico rinvio legislativo è stata, più volte, chiamata ad esprimersi la Corte Costituzionale che, pur preferendo evitare di dichiarare l'incostituzionalità dello stesso per impedire il vuoto legislativo che si sarebbe creato (vedi, per tutte, la sentenza n. 125 del 1992), ha specificato i criteri cui fare riferimento per verificare se le singole disposizioni dell'ordinamento penitenziario sono applicabili anche ai minorenni. Tuttavia, nonostante l'opera interpretativa compiuta dalla Corte Costituzionale e dagli organi della magistratura ordinaria, resta il fatto che sono quasi quaranta anni che in Italia si attende l'adozione di un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni. Ciò anche perché è l'unico modo per mettersi in regola con alcuni impegni assunti dal nostro Paese a livello internazionale come le regole minime relative all'amministrazione della giustizia minorile delle Nazioni Unite adottate a Pechino nel 1985.

Oggi, comunque, si ha la chiara impressione che si tratti di un tema in evoluzione sul quale è lecito aspettarsi delle novità a breve. Già lo scorso anno, con l'approvazione della legge 62/2011, sono stati modificati il codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario per tutelare il rapporto tra detenute madri e figli minori: in particolare è stato stabilito che non possa essere disposta la custodia cautelare in carcere per una donna incinta o che sia madre di figli di età non superiore a sei anni con lei conviventi (ovvero per il padre qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole), salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. In tali casi la nuova legge prevede che il giudice possa disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata (ICAM). Il Ministero della Giustizia ha risposto al questionario inviatogli segnalando il progetto di legge C 9312 intitolato: "Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età". Inoltre la Presidente del Centro nazionale, Cons. Simonetta Matone, ha riferito che lei stessa aveva predisposto, nel periodo in cui era all'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, una bozza di ordinamento penitenziario minorile che è stata recentemente posta nuovamente all'attenzione del Ministero e che, rispetto al C 9312, presenta il rilevante vantaggio di non comportare costi per l'amministrazione. Verosimilmente, infatti, è proprio il problema della copertura finanziaria che, più di ogni altro, ha impedito fino ad ora di giungere all'approvazione da parte del Parlamento di un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni.

Soffermandosi sugli elementi caratteristici del progetto di legge C 9312 (che si compone di cinquantadue articoli e che è stato redatto da una commissione presieduta dall'attuale presidente del Tribunale di Roma, dott.ssa Melita Cavallo), deve essere preliminarmente osservato che lo stesso non si limita a disciplinare l'esecuzione delle pene per i minorenni autori di reato ma, al contrario, si propone di innovare significativamente anche nel campo sanzionatorio arricchendo, sensibilmente, le misure a disposizione del giudice minorile che si sia orientato verso la pronuncia di una sentenza di condanna. Schematicamente si può osservare che dal progetto emergono tre scaglioni di pena, a ciascuno dei quali corrisponde un binomio di sanzioni extra-detentive applicabili: se il tribunale per i minorenni ritiene di irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di due anni, può condannare alla semidetenzione o alla libertà controllata; se il limite

massimo è di un anno, le sanzioni applicabili sono la permanenza domiciliare o l'obbligo di svolgere un'attività riparatoria a favore della persona offesa o danneggiata dal reato, o una prestazione di pubblica utilità; se il limite massimo della pena da irrogare è di sei mesi, il giudice può orientarsi per la permanenza domiciliare nei fine settimana oppure per una condanna a sanzione interdittiva, implicante uno o più dei divieti – in totale sei – elencati nell'articolo 19, co. 2.

Per quanto riguarda le disposizioni inerenti il settore penitenziario, invece, le principali novità sono rappresentate prima di tutto dall'innalzamento del limite di applicazione delle misure previste per i minorenni a 25 anni dai 21 attuali. In secondo luogo, il C 9312 dispone – sul presupposto che per la buona riuscita del progetto giochino un ruolo fondamentale i servizi sociali per i minorenni – l'integrazione di trecento unità per i profili professionali dell'area educativa, sociale e trattamentale. Inoltre, è importante osservare che il progetto di legge C 9312 propone un ventaglio di misure extramurarie notevolmente arricchito per i soggetti condannati: infatti si aggiungono a quelle già note i permessi premio «speciali», la detenzione domiciliare nei fine settimana, la liberazione anticipata per positivo svolgimento di attività riparatorie. Cambiano poi anche i presupposti di fruibilità con la cancellazione dei limiti di carattere oggettivo che, nel caso degli adulti, ostacolano o posticipano nel tempo l'accesso alle singole misure. In particolare, l'articolo 8 sancisce la fruibilità dell'intera gamma delle misure extramurarie (lavoro all'esterno, permessi premio, misure alternative) a prescindere dalle limitazioni relative al titolo del reato, al momento dell'esecuzione e alla durata della pena irrogata.

Per quanto concerne il regime intramurario, invece, è chiaro l'intento del progetto in esame di contrastare i nocivi effetti della permanenza nelle strutture detentive limitando, per quanto possibile, la separatezza di tali strutture dalla società civile. In questo senso va la previsione secondo cui per ogni detenuto deve essere pensato un percorso riabilitativo personalizzato, che poi deve essere seguito da un operatore socio-educativo di riferimento, così da assicurare la continuità del rapporto interpersonale. Inoltre, è prevista la programmazione, da formalizzare nell'ambito del progetto di istituto, della partecipazione di soggetti ed enti esterni “per attivare e sostenere attività culturali, di studio, di avviamento al lavoro, di sport e di tempo libero”. Infine, sono incluse nel progetto in esame alcune disposizioni che proiettano il sostegno dei servizi minorili dopo la fine della pena attraverso la loro collaborazione (per un certo periodo, non superiore a tre mesi) con i servizi territoriali e la previsione di realizzare, negli istituti penali per i giovani adulti, delle aree distanti da quella detentiva con dei microalloggi per quei giovani che, terminata l'espiazione della pena, non sappiano dove andare.

È da rilevare, altresì, che la proposta di legge in esame si pone in sintonia con quanto previsto nell'ultimo piano biennale perché imbocca, con convinzione, la strada della mediazione penale che oggi invece è solo abbozzata in linee guida e progetti¹.

L'attività di mediazione, infatti, muovendosi nell'ottica della giustizia riparativa, si pone come obiettivo quello di attivare un percorso di responsabilizzazione nei confronti del minore autore del reato, della vittima e della collettività e, a questo proposito, il progetto di legge C 9312 prevede che il giudice possa decidere di condannare il minore allo svolgimento di attività riparatorie dirette a realizzare un risarcimento verso la persona offesa, il danneggiato o anche verso la collettività. Per valorizzare l'istituto giuridico della mediazione, il progetto di legge C 9312 prevede che nel corso dell'esecuzione della pena il tribunale di sorveglianza possa disporre la realizzazione di attività riparatorie, sulla base di un progetto predisposto dai servizi sociali minorili e concordato con il

¹ Vedi le Linee guida del 23 marzo 2002 sull'attività di mediazione culturale nei Servizi minorili della Giustizia, poi aggiornate con le Linee di indirizzo del 30 aprile 2008. Mentre tra i numerosi progetti vedi, a titolo esemplificativo, il progetto “*Restorative justice in penal matters in Europe*”, che si propone di ricongiungere e implementare la Giustizia riparativa e mediazione in materia penale, e il progetto “*Freedom Wings*”, che si propone di rilevare, divulgare e promuovere le esperienze significative segnalate a livello transnazionale relativamente ai programmi di giustizia riparativa e di mediazione.

condannato, per il quale il tribunale di sorveglianza si può avvalere dei centri e delle strutture pubblici o privati di mediazione. Al compimento delle attività di riparazione e di mediazione, poi, il tribunale di sorveglianza, valutato l'esito delle attività di riparazione e di mediazione svolte, potrà dichiarare la riduzione della durata della pena nel limite di sessanta giorni per ogni sei mesi di pena scontata o l'estinzione della pena residua nei limiti massimi di un anno o, ancora, la trasformazione della misura in una misura meno limitativa.

Trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, tra il materiale inviato dalle Regioni e dalle Province autonome non compaiono attività direttamente rivolte alla promozione di un ordinamento penitenziario per i minorenni. Tuttavia, meritano attenzione alcune iniziative che, nei limiti della competenza di chi le ha realizzate, hanno il pregio di anticipare alcuni istituti destinati a trovare ampio spazio nel costituendo ordinamento penitenziario minorile. In particolare non può essere taciuto che numerose Regioni si sono attivate per formare e introdurre la figura di mediatori per i minori che sono finiti nel circuito penale².

² Si segnalano, a questo proposito, la Puglia ("Centri Risorse famiglia provinciali" istituiti con il Primo piano regionale per le famiglie, approvato con DGR n. 1818/2007 e riapprovato quest'anno con DGR 652/2011, per creare centri/sportelli provinciali di mediazione civile e penale delle famiglie in difficoltà e con casi di recupero minorile da centri penali); il Friuli Venezia Giulia (18 febbraio 2009 – Convenzione/Accordo per un'attività sperimentale di Mediazione Penale in ambito minorile tra il Dipartimento Giustizia Minorile – Centro per la Giustizia Minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento, Bolzano e l'Istituto don Calabria – Comunità San Benedetto. Il Centro Giustizia Minorile di Venezia e l'Istituto Don Calabria attiveranno la Mediazione Penale in ambito minorile nelle province di Padova, Venezia, Treviso, Belluno e Rovigo); il Piemonte (Protocollo d'Intesa con la Procura Minori, il Tribunale per i Minorenni, il Centro per la Giustizia Minorile e il Comune di Torino per la prosecuzione del Progetto "Riparazione a favore dei minorenni coinvolti in procedimenti penali, comprendente interventi di mediazione ed attività di utilità sociale", sottoscritto in data 31.3.2011); la Campania (Delibera di Giunta Regionale n. 123/2007 – Azioni strategiche per la formazione degli operatori per la mediazione penale e per la realizzazione sperimentale di almeno due centri di mediazione penale); la Provincia Autonoma Bolzano (10 ottobre 2002 la Provincia, tramite un protocollo d'intesa col Ministero della Giustizia, ha attuato con l'associazione "La Strada – Der Weg", un progetto pilota sulla mediazione penale minorile); la Liguria (progetto "La rete che unisce", finalizzato alla realizzazione di interventi di sostegno a favore di persone sottoposte a provvedimenti penali (adulti e minori), con particolare riferimento alle aree dell'informazione, del sostegno e dell'accompagnamento, del miglioramento della qualità della vita in carcere, della mediazione penale minorile, delle risorse alloggiative e della genitorialità); il Molise (Corso di specializzazione per "Mediatore Penale e Mediatore Penale Minorile").

Il Ministero per le Pari Opportunità segnala di essere stato il promotore della legge n. 112/2011 relativa all'istituzione dell'autorità garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 19 luglio 2011 n. 166.

Dall'analisi della legge emerge quanto segue.

1. Nel rispetto delle convenzioni internazionali e delle raccomandazioni contenute nel rapporto conclusivo del Comitato CRC, l'Autorità garante promuove l'attuazione della CRC e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché del diritto della persona di minore età a essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo.

2. L'Autorità garante è indipendente e autonoma dalla Pubblica Amministrazione, con competenze distinte e non sovrapponibili a quelle delle istituzioni esistenti che si occupano di infanzia e adolescenza; a tal fine, infatti, la legge ne garantisce l'indipendenza economica mediante determinazione annuale di un apposito fondo per la sua operatività.

3. Il titolare dell'Autorità garante deve avere una elevatissima e riconosciuta competenza nel campo dei diritti dei minori: il titolare dell'Autorità garante è scelto tra persone di notoria indipendenza, di indiscussa moralità e di specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza nel campo dei diritti delle persone di minore età nonché delle problematiche familiari ed educative di promozione e tutela delle persone di minore età. Tuttavia, tale requisito non è richiesto per le persone destinate a collaborare stabilmente con lui perché chiamate ad entrare a far parte del suo Ufficio. E ciò è stato segnalato da parte del Comitato CRC, per il quale sarebbe opportuno assicurarsi che, nel regolamento attuativo della legge, sia richiesta una specifica preparazione sui minori per le persone che entrano a far parte dell'ufficio.

4. Ai minori devono essere dati spazi e forme di partecipazione alle attività dell'Autorità e alla redazione delle sue proposte tramite forme idonee di consultazione.

5. Tra le funzioni di proposta politica per l'armonizzazione della legislazione italiana agli standard internazionali per la legislazione in materia di infanzia (in particolare per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori) e per la realizzazione di politiche sociali attente ai diritti dei minori, la legge prevede che il Garante:

- esprima il proprio parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, prima della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza;
- segnali al Governo, alle Regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute;
- esprima il proprio parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo ai sensi dell'articolo 44 della CRC;
- possa esprimere pareri al Governo sui disegni di legge del Governo, sui progetti di legge all'esame delle Camere e sugli atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- formuli osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117, co. 2, lettera m), della Costituzione, e vigili in merito al rispetto dei livelli medesimi;

- rientri tra i suoi compiti la possibilità di formulare osservazioni e proposte per la prevenzione e il contrasto degli abusi sull'infanzia e sull'adolescenza in relazione alle disposizioni della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta delle persone, e della legge 6 febbraio 2006, n. 38, recante disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedo pornografia anche a mezzo Internet, nonché dei rischi di espianto di organi e di mutilazione genitale femminile, in conformità a quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2006, n. 7, recante disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile.

6. Tra le funzioni di promozione di iniziative di ascolto dei minori, che favoriscano in particolare il coinvolgimento e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ai processi decisionali che li riguardano, la legge fa un esplicito richiamo alle funzioni descritte nell'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77.

7. L'attività di controllo dell'Autorità garante viene portata avanti attraverso:

- collaborazione all'attività delle reti internazionali dei Garanti delle persone di minore età e all'attività di organizzazioni e di istituti internazionali di tutela e di promozione dei loro diritti;
- collaborazione con organizzazioni e istituti di tutela e di promozione dei diritti delle persone di minore età appartenenti ad altri Paesi;
- l'assicurazione di idonee forme di collaborazione con i Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe, che le Regioni possono istituire con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante;
- la presidenza della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza istituita da questa stessa legge e composta dai Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza, o da figure analoghe, ove istituiti. La Conferenza, infatti, è convocata su iniziativa dell'Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o di figure analoghe, e ha il compito di promuovere l'adozione di linee comuni di azione dei Garanti regionali o di figure analoghe in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da attuare sul piano regionale e nazionale e da promuovere e sostenere nelle sedi internazionali nonché di individuare forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale;
- la promozione di forme idonee di consultazione, comprese quelle delle persone di minore età e quelle delle associazioni familiari, con particolare riferimento alle associazioni operanti nel settore dell'affido e dell'adozione, nonché di collaborazione con tutte le organizzazioni e le reti internazionali, con gli organismi e gli istituti per la promozione e per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e negli altri Paesi, con le associazioni, con le organizzazioni non governative, con tutti gli altri soggetti privati operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti delle persone di minore età nonché con tutti i soggetti comunque interessati al raggiungimento delle finalità di tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età.

8. Tra le funzioni di monitoraggio e vigilanza dell'Autorità garante si segnala, per i minori accolti in strutture residenziali, che la legge 112 gli concede la possibilità di richiedere alle Pubbliche Amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto pubblico (compresi la Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e il Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al dlgs 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, e a qualsiasi ente privato):

- che gli siano fornite informazioni rilevanti ai fini della tutela delle persone di minore età, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al dlgs 30 giugno 2003, n. 196;
- di accedere a dati e informazioni, nonché di procedere a visite e ispezioni, nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, presso strutture pubbliche o private ove siano presenti persone di minore età.
- Può, altresì, effettuare visite nei luoghi di cui alle lettere b), c), d) ed e) del co. 1 dell'articolo 8 delle norme di cui al dlgs 28 luglio 1989, n. 272, previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza per i minorenni o del giudice che procede.
- Può richiedere ai soggetti e per le finalità indicate al co. 1 di accedere a banche di dati o ad archivi, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al dlgs 30 giugno 2003, n. 196.

9. L'Autorità Garante deve anche redigere una relazione periodica sulla condizione dei minori che vivono fuori dalla famiglia, promuovere, a livello nazionale, studi e ricerche sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, avvalendosi dei dati e delle informazioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, di cui all'articolo 1, co. 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dagli artt. 1 e 2 del regolamento di cui al DPR 14 maggio 2007, n. 103, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dall'art. 3 del citato regolamento di cui al DPR n. 103 del 2007, nonché dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, di cui all'articolo 17, co. 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269. E può richiedere specifiche ricerche e indagini agli organismi appena indicati.

10. Infine l'Autorità garante è chiamata a:

- segnalare in casi di emergenza alle autorità giudiziarie e agli organi competenti la presenza di persone di minore età in stato di abbandono al fine della loro presa in carico da parte delle autorità competenti;
- segnalare alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni situazioni di disagio delle persone di minore età e, alla Procura della Repubblica competente, abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della procura medesima;
- prendere in esame, anche d'ufficio, situazioni generali e particolari delle quali è venuta a conoscenza in qualsiasi modo, in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore età, ivi comprese quelle riferibili ai mezzi di informazione, eventualmente segnalandole agli organismi cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione.

Nell'ottica della tutela dei diritti, deve anche essere segnalata la possibilità che i singoli hanno di rivolgersi a un organo terzo e sovranazionale per ottenere la tutela delle situazioni soggettive in discorso: l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, infatti, con la Risoluzione adottata il 19 dicembre 2011, n. A/RES/66/138, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*, resa pubblica il 27 gennaio 2012, ha previsto la possibilità di ricorrere individualmente in casi di violazione di diritti a un organo internazionale e indipendente (il Comitato CRC) e di chiedere agli Stati nei quali si sono registrati degli episodi di violazioni di diritti di minori (fra i tanti esempi possibili, si pensi ai bambini che non possono accedere all'istruzione primaria o i bambini costretti a sfruttamento sessuale) di predisporre tutte le misure necessarie per far cessare questi episodi e per prevenirne di nuovi, dando in tal modo un segnale importante a livello internazionale che, di fatto, rafforza la tutela già operante a livello nazionale o regionale anche quando i meccanismi del singolo Stato sono assenti o inefficaci.

Regioni e Province autonome che hanno istituito un'Autorità garante

1. Per prima cosa deve essere evidenziata la necessità che il Garante, oltre a essere previsto dalla legge, sia effettivamente nominato perché altrimenti il dettato legislativo non trova concreta applicazione e la legge non garantisce la tutela prevista.

2. Deve essere verificata l'effettiva distinzione della figura del Garante da quella del Difensore civico perché solo così può aversi una reale specializzazione del garante per l'infanzia (anche se è importante che il difensore civico e il garante per l'infanzia collaborino tra di loro dandosi reciproca segnalazione di situazioni di interesse comune coordinando la propria attività nell'ambito delle rispettive competenze).

3. Deve essere verificata la previsione, da parte delle leggi istitutive, che affida al Garante il compito di realizzare corsi per la formazione dei tutori.

4. Si evidenzia poi la necessità che le leggi istitutive dei Garanti regionali prevedano strumenti di raccordo con il Garante nazionale. A tal proposito il Gruppo di lavoro ha segnalato la necessità di prevedere, nell'adottando regolamento del Garante nazionale, tutti gli strumenti, anche a livello amministrativo, perché esso possa avere, nel caso gli pervengano delle segnalazioni su specifiche situazioni, delle forme di raccordo con i garanti regionali e, ove questi non siano nominati, con le amministrazioni locali.

Regioni e Province autonome che hanno istituito un'Autorità garante prima del 2009

La **Regione Abruzzo**, con la LR 2 giugno 1988, n. 46, Convenzione con l'UNICEF per l'istituzione del "difensore dell'infanzia", prevede l'adozione di strumenti per la difesa dei diritti dell'infanzia.

La Regione affida in Convenzione la funzione e il ruolo di "difensore dell'infanzia" al Comitato italiano per l'UNICEF.

Regione Calabria, LR 12 novembre 2004, n. 28, Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Garante: Marilina Intrieri

La legge prevede che, all'art. 2 lettera o), il Garante fornisca ogni sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali, e proponga alla Giunta regionale lo svolgimento di attività di formazione; istituisca un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori; assicuri la consulenza e il sostegno ai tutori o curatori nominati.

Regione Campania, LR 24 luglio 2006, n. 17, Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Non ha ancora rinominato il Garante.

Regione Lazio, LR 28 ottobre 2002, n. 38, Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Garante: Francesco Alvaro

La legge prevede che, all'art. 2, lettera e), il Garante promuova la formazione di persone idonee a svolgere attività di tutela e di curatela e assicuri consulenza e sostegno ai tutori e ai curatori nominati.

La **Regione Liguria** ha istituito il Garante con la LR 24 maggio 2006, n. 12; con LR 16 marzo 2007, n. 9 la Disciplina dell'Ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e con la LR 38/2009 i Compiti dell'ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Garante: Francesco Lalla, che è anche difensore civico.

La LR 9/2007, all'art. 2 lettera l), prevede che il Garante promuova la formazione delle persone interessate alla rappresentanza legale dei minori così come prevista dalle norme del Codice Civile, nonché ad altre forme di tutoraggio stabilite nella Convenzione di Strasburgo di cui alla legge 77/2003.

Regione Marche, LR 15 ottobre 2002, n. 18, Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza.

All'art. 1, lettera i) la legge prevede che il Garante fornisca sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali e proponga alla Giunta regionale lo svolgimento di attività di formazione; istituisca un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori; assicuri la consulenza e il sostegno ai tutori o curatori nominati.

LR 29 aprile 2008 n. 6, Proroga delle funzioni del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

La LR 28 luglio 2008, n. 23 che ha istituito l'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini – Ombudsman regionale, all'art. 16 co. 2 abroga la LR 18/2002. L'art. 1, co. 3, prevede che l'autorità svolga i compiti inerenti l'ufficio Difensore civico, l'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Ufficio del Garante dei diritti dei detenuti.

Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini: Italo Tanoni.

La **Regione Molise** ha istituito l'ufficio del Pubblico tutore con la LR 2 ottobre 2006, n. 32, Istituzione dell'Ufficio del tutore pubblico dei minori.

La Regione non ha ancora rinominato un Garante.

All'art. 2 lettera d) la legge prevede che il Pubblico tutore reperisca, selezioni e prepari persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela, nonché dia consulenza e sostegno ai tutori o ai curatori nominati.

Regione Puglia, art. 30 della LR 10 luglio 2006, n. 19, Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.

Garante: Rosangela Paparella

Alla lettera j) la legge prevede che il Garante istituisca un elenco regionale di tutori o curatori a cui possano attingere anche i giudici competenti.

Regolamento 11 novembre 2008 n. 23, Composizione e Funzionamento dell'Ufficio del Garante regionale dei Diritti del Minore

Regione Veneto, LR 9 agosto 1988, n. 42, Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori.

Pubblico tutore: Aurea Dissegna

All'art. 2 lettera a) la legge prevede che il Garante reperisca, selezioni e prepari persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela e dia consulenza e sostegno ai tutori o ai curatori nominati.

Attualmente è in corso di svolgimento una ricerca promossa dal Pubblico tutore finalizzata a rilevare e valutare le nuove domande di tutela, nonché la capacità dell'Ufficio – nei casi di competenza – di dare risposte adeguate. Negli ultimi anni, infatti, sono emerse alcune situazioni di tutela legale che pongono esigenze particolari e richiedono di essere trattate in modo sempre più specifico e con competenze tecniche mirate: è il caso dei minori coinvolti nel circuito penale, che rimangono al di fuori della tutela dei servizi sociali territoriali, rientrando tra le competenze dei servizi sociali del Tribunale per i minorenni. Tra gli interventi ad oggi ipotizzabili la Regione Veneto segnala la predisposizione di specifici corsi di formazione per tutori volontari disponibili ad assumere la tutela legale dei minori stranieri non accompagnati che si trovano in carcere.

Leggi istitutive dichiarate dalle Regioni e dalle Province autonome negli anni 2009-2011

La **Regione Basilicata**, LR 29 giugno 2009, n. 18, Istituzione del garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza.

Garante: non ancora nominato.

Tra le funzioni attribuite al Garante la legge prevede, all'art. 2 lettera l), la promozione di corsi di formazione di persone idonee ad assumere funzioni di rappresentante dei minori e svolge attività di consulenza nei confronti di tutori e curatori.

La **Regione Emilia-Romagna** ha istituito la figura del Garante con la LR 17 febbraio 2005, n. 9 Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, successivamente modificata con la LR 27-9-2011 n. 13, Nuove norme sugli istituti di garanzia. Modifica della LR 16 dicembre 2003, n. 25 "Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del difensore civico)", della LR 17 febbraio 2005, n. 9 "Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza" e della LR 19 febbraio 2008, n. 3 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna"

Garante: Luigi Fadiga

La **Regione Friuli Venezia Giulia** con la LR 24-5-2010 n. 7, Modifiche alla legge regionale n. 20/2005 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia) e alla legge regionale n. 11/2006 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità), disciplina della funzione di garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Tutore dei minori della Regione FVG (anno 2010) faceva parte del coordinamento dei Garanti regionali, ora è coinvolta la struttura stabile per l'esercizio della funzione di garante dell'infanzia e dell'adolescenza, che gli è subentrata.

La LR 24 giugno 1993, n. 49, Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori all'art. 21 chiedeva di individuare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e curatela, assicurando la consulenza e il sostegno ai tutori o ai curatori nominati. (Articolo abrogato dall'art. 52, co. 1, lettera a), LR 24 maggio 2010, n. 7).

La **Regione Lombardia** ha istituito la figura del Garante con la LR 30 marzo 2009, n. 6, Istituzione della figura e dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Garante: non ancora nominato.

Regione Piemonte, LR 9 dicembre 2009, n. 31, Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Garante: non ancora nominato.

La legge prevede all'art. 2 lettera h) che il Garante fornisca sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali operanti nell'area minorile, proponga alla Giunta regionale lo svolgimento di attività di formazione per le persone interessate a svolgere attività di tutela e curatela e svolga attività di consulenza ai tutori e ai curatori nell'esercizio delle loro funzioni.

Regione Sardegna, LR 7 febbraio 2011, n. 8, Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Garante: non ancora nominato.

Regione Toscana, LR 1° marzo 2010, n. 26, Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Garante: Grazia Sestini

All'art. 3 (Attività di tutela), co. 2, la legge prevede che è compito del Garante promuovere la disponibilità fra i cittadini idonei ad assumere la funzione di tutela e di curatela dei minori, anche mediante la progettazione e l'organizzazione di idonei corsi e iniziative di formazione.

Provincia autonoma Bolzano, LP 26 giugno 2009, n. 3, Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Garante: Vera Nicolussi-Leck

Provincia autonoma Trento, LP 11 febbraio 2009, n. 1, Modifiche della legge provinciale sul difensore civico, compiti del difensore civico in materia di infanzia ed adolescenza.

Garante: Raffaello Sanpaolesi, anche difensore civico

All'art. 1 lettera e) la legge prevede la promozione di iniziative dei soggetti competenti volte a individuare, selezionare e preparare le persone disponibili a svolgere attività di tutela, di curatela e d'amministrazione di sostegno, nonché a fornire consulenza e sostegno ai tutori, ai curatori e agli amministratori di sostegno.

Nonostante il Piano d'azione faccia espresso riferimento alla mediazione penitenziaria e penale, nell'incontro specificatamente dedicato a questo tema il gruppo di lavoro si è occupato – data la sua preponderante diffusione – essenzialmente di mediazione familiare e culturale; così, anche il presente lavoro rimanda per il tema della mediazione penale e penitenziaria all'analisi condotta sulle azioni B02 e B03.

Crediamo sia opportuno ricordare altresì che la mediazione familiare potrebbe determinare una vita migliore per un numero di gran lunga superiore di minori rispetto alle altre tipologie di mediazione: si tratta infatti di più di un milione di minori che risentirebbero certamente in modo positivo di un percorso preventivo e extragiudiziario.

Nell'ambito della mediazione civile, le disposizioni normative di diritto europeo delineano un certo modello di istituto di mediazione (vedi per l'Unione Europea la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale e la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 1 del 21 gennaio del 1998), che è poi confluito a livello nazionale nel dlgs 28/2010 il quale, tuttavia, promuove la diffusione dell'istituto giuridico della mediazione prevedendone l'obbligatorietà e, su questo punto, non mancano forti critiche. Oggi, infatti, esiste un vivo dibattito sull'opportunità di introdurre o meno l'elemento dell'obbligatorietà dell'utilizzo di questo strumento sia per quanto concerne le controversie civili e commerciali sia per quelle che riguardano il diritto di famiglia: infatti, se l'obbligatorietà garantirebbe la possibilità di farne ampia applicazione, la volontarietà, d'altro canto, ne rappresenta un tradizionale presupposto. A tal proposito, fra le varie proposte di legge in materia, si deve ricordare il disegno di legge S.957 presentato al Senato il 29 luglio 2008 sulle “Modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di affidamento condiviso” in corso di esame in commissione il 10 luglio 2012, che propone la mediazione familiare come strumento di supporto alla coppia e ritiene opportuna l'informazione obbligatoria sulle potenzialità di un eventuale percorso di mediazione prima di qualsiasi contatto con la via giudiziale. Nell'intervento del 28 marzo 2011 presso il Senato, proprio sul DDL 957 lo stesso prof. Claudio Alberghini ha dato ampio risalto all'istituto della mediazione, sottolineando l'importanza di introdurre puntuali obblighi di formazione e precisi requisiti professionali e ricordando che ancora oggi la mediazione familiare non ha un riconoscimento giuridico.

In ogni modo, la legge su cui vale la pena cominciare a riflettere per affrontare questo tema ci sembra la n. 54 del 2006 che prevede il ricorso all'istituto della mediazione in un'ipotesi specifica e molto delicata: come uno strumento di prevenzione nei conflitti legati alle separazioni (vedi art. 1, ultimo comma, Modifiche al codice civile) dove esplicitamente si stabilisce che “Qualora ne ravvisi l'opportunità, il giudice, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, può rinviare l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 155 per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli”. Si tratta, quindi, di una norma che ha introdotto un “nuovo” potere discrezionale del giudice facente capo alla possibilità che questi rimetta le parti in causa davanti a un collegio di esperti affinché, in quella sede, nascano accordi, tra i coniugi, intesi a regolamentare la nuova gestione familiare successiva alla crisi coniugale; ma che, di certo, non introduce la figura del mediatore familiare professionale stabilendone i requisiti per l'esercizio dell'attività.

Infatti, per introdurre l'istituto giuridico della mediazione nel nostro Paese non possono essere sufficienti né una disposizione così scarna e dal carattere così specifico né delle singole iniziative regionali, in quanto solo un organico intervento statale può garantire equità e trasparenza nell'esercizio della professione di mediatore, anche se, comunque, deve essere ricordato che, nell'ambito delle proprie competenze, alcune Regioni hanno previsto delle disposizioni normative

su questa materia. A parte il tentativo della Regione Lazio che ha approvato la LR 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare) che poi è stata fatta oggetto di dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale¹, la Regione Liguria con la LR 7 ottobre 2008, n. 34, Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà, nel riconoscere l'importanza che i ruoli dei genitori rivestono nelle diverse fasi della crescita psicofisica dei minori anche dopo la separazione, ha promosso interventi in favore dei genitori separati. In particolare, ha promosso protocolli di intesa tra enti locali, istituzioni e ogni altro soggetto operante in tutela dei minori e a sostegno dei genitori separati, diretti alla realizzazione di reti e sistemi articolati di assistenza in modo omogeneo sul territorio regionale e ha sostenuto la realizzazione dei Centri di Assistenza e Mediazione Familiare, nell'ambito degli interventi di cui alla LR 24 maggio 2006, n. 12 (Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari) al fine di fornire un sostegno alla coppia in fase di separazione o divorzio per raggiungere un accordo sulle modalità di realizzazione dell'affidamento condiviso, previsto dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, e che operano in stretta collaborazione con la rete dei consultori e possono essere costituiti nel numero di uno per ogni territorio afferente le aziende sanitarie locali. Lo stesso vale per la Regione Piemonte, con la LR 30 dicembre 2009, n. 37, Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà, e per la Regione Toscana: quest'ultima, nella proposta di legge del 2010 sulle Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà si propone di promuovere interventi di tutela e di solidarietà in favore dei genitori separati prevedendo la realizzazione dei Centri di Assistenza e di Mediazione Familiare (nell'ambito degli interventi di cui alla LR 24 gennaio 2005, n. 41, Sistema Integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). Fra le Regioni che hanno incluso la mediazione familiare nei servizi per la famiglia o per i minori sono da ricordare: la Calabria, in particolare l'art. 5 della LR n. 1 del 2 febbraio 2004 intitolata Politiche regionali per la famiglia; gli artt. 5 e 6 della LR n. 34 del 14 dicembre 2004, Politiche regionali per i minori della Regione Lombardia che indica, fra le attività svolte dai consultori, la mediazione familiare. La Regione Umbria con la LR 16 febbraio 2010, n. 13, (Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia) e il Piano sociale regionale 2010-2012 promuove lo sviluppo e il potenziamento dei servizi di mediazione familiare quali strumenti di supporto qualificato a coppie in crisi, allo scopo principale di sostenere i genitori nell'individuazione delle decisioni più appropriate, con particolare riguardo agli interessi dei figli minori.

Alcune Regioni hanno predisposto linee guida con le quali viene offerto un servizio di mediazione: fra queste c'è la Regione Liguria, con DGR 27 novembre 2009, n. 1621, Linee-guida per le attività consultoriali che ha preso in considerazione, al punto III, la mediazione familiare, con azioni rivolte ai "conflitti della salute della coppia" e alla realizzazione di interventi che consentano azioni prolungate nel tempo a favore dei giovani e delle coppie (es.: "laboratori", "centri giovani" ecc.); la Regione Veneto, DGR 3 febbraio 2010, n. 215, Approvazione Linee guida per il servizio di Consultorio familiare. DGR 3914/08; la Provincia autonoma di Trento ha predisposto Linee guida per l'organizzazione del servizio di "mediazione familiare" del 10 luglio 2009 e con DGP 24 giugno 2011, n. 1391 è stato approvato lo schema di protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento e il Tribunale Ordinario di Trento per istituire un Punto informativo di mediazione familiare presso il Tribunale Ordinario di Trento e, pochi mesi più tardi, con DGP 30 settembre 2011, n. 2075 è stato approvato lo schema di protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento e il Tribunale

¹ La sentenza 12-15 aprile 2010, n. 131, dichiarava l'illegittimità della legge regionale in quanto invasiva della competenza statale perché prevedeva la figura professionale del mediatore familiare e un elenco regionale dei mediatori familiari. La legge aveva anche dato una definizione della mediazione familiare, disciplinato le caratteristiche del mediatore, stabilendone gli specifici requisiti per l'esercizio dell'attività, e prevedeva un apposito elenco delle condizioni per l'iscrizione in esso, non rilevando la circostanza della forma dipendente o autonoma del rapporto di lavoro tra il mediatore e la Regione Lazio.

Ordinario di Rovereto per l'istituzione di un Punto informativo di mediazione familiare presso il Tribunale Ordinario di Trento.

La Regione Emilia-Romagna con DGR n. 2078/09 al punto 2.3.2.1 ha previsto fra le azioni e gli interventi a sostegno dei programmi di assistenza temporanea e integrazione sociale a favore delle vittime di tratta, sfruttamento e riduzione in schiavitù – art. 13 legge 228/2003 e art. 18 dlgs 286/1998: mediazione e accompagnamento ai servizi, tutela della salute, prima assistenza e accoglienza, protezione sociale, interventi per autonomia (formazione scolastica, professionale e linguistica, azioni di orientamento, *counselling* e laboratori motivazionali, assistenza legale e sostegno psicologico), ricongiungimenti familiari, rimpatri assistiti, tutela legale, raccordo con le forze dell'ordine e con i soggetti pubblici e privati del territorio. Inoltre, per il sostegno all'attività di documentazione, formazione e diffusione della mediazione familiare e per il supporto al regolare funzionamento del Centro di documentazione regionale sulla mediazione familiare, collocato presso il Centro per le famiglie di Ravenna, di cui alla lettera c) primo alinea, è destinato al Consorzio dei Servizi Sociali di Ravenna, sede del Centro per le famiglie, un contributo complessivo di euro 25.000,00 che verrà erogato, per una quota pari al 50% del finanziamento assegnato, a presentazione del programma di attività a beneficio di tutti i mediatori familiari della Regione. La Regione segnala il servizio di mediazione familiare nei Centri per le famiglie della regione pensato per le coppie in fase di separazione o già separate per la realizzazione dell'accordo separativo per non coinvolgere i figli nei possibili conflitti relazionali della separazione. Vi operano circa 50 mediatori formati con specifico corso di formazione: assistenti sociali, psicologi, pedagogisti, educatori e altri professionisti del campo psicosociale.

Per quanto riguarda la mediazione interculturale, in assenza di una normativa nazionale specifica² (a parte diverse proposte di legge), alcune Regioni hanno approvato delle disposizioni specifiche in materia. Fra queste si annovera la Regione Valle d'Aosta che, infatti, con la LR 25-10-2010, n. 34, Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013, promuove vari tipi di mediazione fra cui quella interculturale per gli immigrati e favorisce vari progetti (vedi le deliberazioni della Giunta regionale n. 2178 in data 13 agosto 2010 e n. 2039 in data 2 settembre 2011 concernenti Progetti di mediazione interculturale); le deliberazioni della Giunta regionale n. 3571 del 17 dicembre 2010, n. 934 in data 22 aprile 2011 e n. 3064 in data 16 dicembre 2011 con cui la regione ha predisposto dei Progetti per l'insegnamento della lingua italiana nonché, con l'approvazione delle deliberazioni della Giunta regionale n. 2531 in data 1° settembre 2006 e n. 1313 del 9 maggio 2008, il Registro regionale dei mediatori interculturali. Annualmente viene pubblicato un bando per la certificazione delle competenze di nuovi mediatori e

2 Anche se il tema della mediazione interculturale, intesa come strumento utile all'integrazione degli stranieri e alla valorizzazione delle diversità, è stato introdotto per la prima volta nella normativa nazionale dall'art. 36 e dall'art. 40 della legge 40 del 6 marzo 1998, "*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", in seguito recepiti rispettivamente dall'art. 38 e dall'art. 42 del dlgs 286 del 25 luglio del 1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione*. Il Testo Unico sull'immigrazione all'art. 38, completamente dedicato all'"*Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale*", al co. 7, lettera b), stabilisce che con apposito regolamento saranno adottate le disposizioni relative ai "*criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e degli studi effettuati nei Paesi di provenienza ai fini dell'inserimento scolastico, nonché dei criteri e delle modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche con l'ausilio di mediatori culturali qualificati*". D'altra parte la legge 8 novembre 2000, n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" all'art. 12, (Figure professionali sociali), prevede che con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sulla base dei criteri e dei parametri individuati dalla Conferenza unificata siano definiti i profili professionali delle figure professionali sociali. Lo stesso articolo prevede inoltre che con regolamento del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare di concerto con i Ministri della sanità e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e d'intesa con la Conferenza unificata siano definite: a) le figure professionali sociali da formare con i corsi di laurea; b) le figure professionali da formare in corsi di formazione organizzati dalle regioni, nonché i criteri generali riguardanti i requisiti per l'accesso, la durata e l'ordinamento didattico dei medesimi corsi di formazione; c) i criteri per il riconoscimento e la equiparazione dei profili professionali.

ogni due anni è prevista la revisione dei requisiti per mantenere e aggiornare l'iscrizione al registro regionale. I mediatori interculturali formati sono presenti negli ospedali, in alcuni uffici pubblici, all'interno delle istituzioni scolastiche, nelle carceri.

Anche la Regione Puglia con LR 4-12-2009 n. 32, Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia, all'art. 12, Integrazione culturale, si è dotata di uno strumento per promuovere lo sviluppo di relazioni interculturali tra cittadini stranieri e italiani, supportando enti locali ed enti di tutela per diverse tipologie di interventi, come i servizi di mediazione linguistico-culturale che offrono figure professionali di mediazione e di accompagnamento e orientamento dei cittadini stranieri, al fine di facilitare i rapporti con le istituzioni pubbliche e private; facilitare la convivenza tra cittadini stranieri e comunità locali e tra le diverse comunità di provenienza; facilitare l'accesso ai servizi e alle prestazioni in ambito sociale, culturale, dell'istruzione, della formazione, dell'inserimento lavorativo, della sanità e della giustizia secondo quanto definito dall'articolo 42 del TU emanato con dlgs 286/1998, come modificato dall'art. 6, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del dlgs 113/1999, e dalle direttive regionali in materia di modalità di impiego nella rete dei servizi. Nell'ambito del "Programma di riorganizzazione della rete consultoriale" approvato con DGR n. 405/2009, è stato approvato anche il Programma per la mediazione culturale nei consultori familiari. Inoltre, con l'Ufficio Scolastico Regionale sono state concordate le Linee guida per l'attuazione del progetto "*Il Volontariato per la legalità e la cittadinanza solidale nelle scuole di Puglia*", approvato con DGR n. 1120 del 30/6/2009, che ha interessato 28 scuole secondarie con la finalità di riutilizzare il tempo dei ragazzi colpiti da sanzioni disciplinari per motivi di bullismo. Infine, nell'ambito del Primo Piano di Azione regionale per le famiglie, approvato con DGR n. 1818/2007, la Regione ha istituito la Rete provinciale dei Centri Risorse Famiglia e ha creato centri/sportelli provinciali di mediazione civile e penale delle famiglie in difficoltà e con casi di recupero minorile da centri penali. Con la riapprovazione del programma per il finanziamento dei Centri Risorse Famiglia provinciali, DGR n. 652 del 1/4/2011, la Regione e le Province si impegnano a costituire dei centri provinciali di mediazione civile e penale. La Regione ha approvato la DGR 2638/2010 Interventi in favore degli immigrati, che contiene Linee di indirizzo per l'anno 2010 al Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza sociale e interventi volti a migliorare le condizioni di vita delle persone immigrate sul territorio regionale e accrescere le opportunità di inclusione sociale delle stesse, con riferimento particolare al tema della mediazione e l'avvio di centri interculturali.

La Regione Lombardia non dispone di una normativa uniforme in materia di definizione e qualificazione della figura professionale del mediatore interculturale. Pur nell'assenza di un quadro normativo di riferimento, è da segnalare l'azione diretta dalla Regione "*Mediazione linguistico-culturale*". Si tratta di un progetto che punta a favorire la corretta utilizzazione dei servizi da parte delle utenze svantaggiate, intervenendo specificatamente nei settori dell'inserimento scolastico e dell'accesso ai servizi socio-sanitari.

La Regione Molise, infine, segnala la DGR n. 788 del 20.07.2009 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – Programma Regionale di azioni e iniziative a favore degli immigrati anno 2008) alcune azioni per il potenziamento dell'intervento finalizzato all'integrazione sociale e scolastica degli alunni stranieri e delle loro famiglie (già realizzato in via sperimentale) da realizzarsi in collaborazione con l'Unicef Molise e la Direzione Scolastica Regionale; e interventi di Educazione Interculturale in collaborazione con le istituzioni scolastiche della Regione

AZIONE B06 – SISTEMA DELLE TUTELE DEI MINORI E PROTEZIONE DEI MINORI DALL'ABUSO E DAL MALTRATTAMENTO

AZIONE B10 – LINEE DI INDIRIZZO NAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA PEDOFILIA E DELLA PORNOGRAFIA MINORILE

L'ordinamento giuridico italiano solo recentemente ha cominciato a elaborare e mettere in campo una strategia di protezione che affianca, alle misure punitive e repressive adottate per combattere il fenomeno dell'abuso e del maltrattamento dei minori, delle disposizioni normative che si muovano in un'ottica preventiva e che, quindi, mirano a impedire la realizzazione di questo genere di reati. Naturalmente, per compiere questo progresso è stato necessario incidere profondamente sul nostro codice penale che – essendo del 1930 – si muoveva secondo una logica essenzialmente repressiva e statalista, volta, cioè, a ritenere prevalente l'interesse dello Stato rispetto a quello delle singole persone: è per questa ragione che, fino all'approvazione della legge 66 del 1996, il reato di violenza sessuale era inserito nel codice penale tra i reati contro la morale e non tra i reati contro la persona. A questo testo di legge ne sono poi seguiti altri che hanno contribuito ad apportare ulteriori e profonde innovazioni: la legge 269 del 1998 (“Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori”) che, oltre a introdurre nuove tipologie di reati (prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, turismo sessuale volto allo sfruttamento sessuale dei minori, tratta), ha stabilito l'applicazione del principio di extraterritorialità per cui le pene previste per questi reati possono essere applicate anche al cittadino italiano che si reca all'estero per commetterli.

Determinante, inoltre, per l'evoluzione del nostro ordinamento giuridico su questi temi, è stato il peso delle normative internazionali (e comunitarie) che, in modo sempre più incisivo, hanno indotto gli Stati a rendere il più possibile omogenea la loro legislazione al fine di creare una struttura comune e, quindi, più efficace per proteggere i bambini e gli adolescenti dai reati di abuso e maltrattamento. Si è, così, arrivati all'approvazione della legge n. 38 del 2006 (“Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet”) che ha significativamente modificato la legge 269 del 1998 al fine di fare un salto di qualità nel contrastare i nuovi fenomeni di sfruttamento dei minori connessi con la globalizzazione, con lo sviluppo tecnologico e la diffusione di Internet. Questa legge, infatti, ha introdotto nuove tipologie di reato (come il reato di pornografia su Internet), migliorato l'efficacia dei meccanismi previsti dal nostro ordinamento giuridico finalizzati a impedire che gli autori di reati compiuti a danno dei minori possano avere un'occupazione che faciliti il contatto con gli stessi (tramite interdizione temporanea o permanente) e, più in generale, adeguato le norme vigenti alla Decisione Quadro 2004/68/GAI del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Inoltre, la legge in discorso ha anche introdotto due nuovi organismi: l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, presso il Ministero per le Pari Opportunità, e il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia su Internet. In particolare tra i compiti dell'Osservatorio spicca l'acquisizione e il monitoraggio di dati e informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per prevenire e reprimere la pedofilia e l'istituzione di una banca dati per riunire, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno¹.

¹ L'Osservatorio oggi opera anche come partner a un progetto (insieme all'Associazione Save the Children – referente presso la Commissione Europea; la Polizia Postale e delle Comunicazioni e il Cismai – Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma “Prevention and Fight Against Crime 2007-2013”, che si avvale, per il 70%, dei fondi della Commissione. Tale progetto, intitolato “Sviluppo di una metodologia per identificare e supportare i bambini che sono stati sfruttati sessualmente per la produzione di immagini pedopornografiche”, ha il fine di aumentare la conoscenza e le

In ambito comunitario sono, altresì, da segnalare due direttive inerenti al tema in discorso: la Direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio; e la Direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI. Inoltre, devono essere segnalati il Protocollo d'Intesa Nazionale del 10 marzo 2011 per la realizzazione di attività di sostegno psicologico e legale gratuito a vittime e autori di reati sessuali e l'accoglienza delle vittime di violenza intrafamiliare che presentano forme di disagio dovute soprattutto ad abuso e maltrattamento; e il Protocollo d'intesa sulle linee guida per il coordinamento delle attività di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani, siglato il 28 aprile 2010 tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e la Direzione Nazionale Antimafia che ha costituito un Tavolo per aggiornare la lista dei c.d. "indicatori" della tratta. Tali indicatori fanno riferimento, in linea di massima, alle caratteristiche della persona (età, genere, nazionalità, segni di abuso fisico e psicologico) e al contesto (circostanze in cui l'operatore è venuto in contatto con la persona ecc.).

Infine, tra le più recenti disposizioni legislative relative al tema in oggetto è stata segnalata, da parte dalle amministrazioni competenti, l'approvazione della legge 108 del 2 luglio 2010, mediante la quale è stata ratificata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, stipulata a Varsavia il 16 maggio 2005, che rafforza la tutela prevista nel nostro ordinamento per le vittime della tratta e, quindi, anche dei minori che spesso sono tra le vittime di questo fenomeno. Si segnala anche la ratifica della Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, stipulata a Lanzarote il 25 ottobre 2007, con la legge 1 ottobre 2012, n. 172, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno". La Convenzione di Lanzarote rappresenta la normativa di riferimento delle disposizioni per la protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale e le sue norme portano negli ordinamenti giuridici degli Stati aderenti modifiche sostanziali tali da permettere di affrontare in modo adeguato, e soprattutto omogeneo, il diffondersi dei reati di pedopornografia e di pedofilia. Questa Convenzione, infatti, unificando la legislazione degli Stati sul tema della tutela dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, getta le basi per riuscire a combattere più efficacemente questi fenomeni che spesso si caratterizzano proprio per essere trans-nazionali. Inoltre, essa è anche il primo strumento giuridico che impone agli Stati di criminalizzare tutte le forme di abuso sessuale nei confronti dei minori, ivi compresi gli abusi commessi entro le mura domestiche o all'interno della famiglia, con l'uso di forza, costrizione o minacce. Tale Convenzione, infine, prevede anche misure preventive e programmi di sostegno alle vittime; la proibizione della diffusione di materiale che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose; la partecipazione del settore privato, in particolare dei settori del turismo, bancario, dei provider, all'elaborazione e all'implementazione di politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso strumenti di autoregolamentazione (es. codici di condotta); e l'introduzione della fattispecie criminosa del *grooming* (cioè dell'adescamento anche a mezzo Internet).

capacità dei professionisti che lavorano nella lotta al fenomeno della pedopornografia, sviluppando un modello multidisciplinare di intervento che consenta di standardizzare le procedure operative da seguire nei passaggi fondamentali dell'identificazione del minore vittima raffigurato nel materiale pedopornografico, della presa in carico del minore vittima e della terapia di recupero del minore vittima.

Durante l'analisi delle tematiche relative alle schede B06 e B10 sono emerse delle criticità che qui, schematicamente, sono indicate e che riprendono in gran parte quelle già anticipate in relazione alla direttrice di azione 1:

- Non è mai stato realizzato il fondo per le vittime previsto dall'art 17, co. 2, della legge 269/1998.

Nella Convenzione di Lanzarote tra le priorità c'è il trattamento delle vittime e dei rei e, sotto tale profilo, il legislatore italiano aveva precorso i tempi perché, già dalla legge 269/1998, aveva previsto la creazione di un fondo per le vittime e per i rei. Tuttavia, tale previsione è rimasta sulla carta e questo fondo non è mai stato realizzato. Su questo, pertanto, il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri chiedendone la costituzione.

- Applicazione delle disposizioni contenute nella legge 269/1998 modificata dalla 38/2006, art. 14 ter, quater e quinquies.

Nella Convenzione di Lanzarote è previsto il divieto di diffusione di materiale che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose considerate tali dalla Convenzione; la legge 269/1998 (modificata dalla 38/2006) prevede già all'art. 14 ter, quater e quinquies la partecipazione del settore privato, in particolare dei settori del turismo, bancario, dei provider; tuttavia tali disposizioni non hanno trovato, finora, ampia e corretta applicazione.

- Misure di protezione e assistenza alle famiglie delle vittime.

L'unico punto sul quale l'Italia rientra fra gli Stati inadempienti alla luce del monitoraggio della vecchia direttiva della Commissione europea è quello relativo alle misure di protezione e assistenza alle famiglie delle vittime. Dal lavoro della Commissione, infatti, si evidenzia chiaramente che, in generale, gli Stati membri mostrano un buon livello di adesione alle disposizioni della Decisione Quadro; tuttavia, l'Italia viene criticata perché non ha attuato le richieste misure di protezione e assistenza alle vittime e alle famiglie. Cosa che, peraltro, viene imposta anche dalla ratificata Convenzione di Lanzarote.

- Meccanismo di raccolta dati e banca dati ai sensi della legge 38/2006 e ai sensi della direttiva dell'UE e della Convenzione del CoE.

La necessità di realizzare una banca dati *on line* di tutte le linee guida e i protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza nasce dalla constatazione che, allo stato attuale, abbiamo dati insufficienti e non adeguatamente strutturati per rappresentare correttamente il fenomeno della violenza all'infanzia.

- Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire ai minori vittima di abuso e maltrattamento su tutto il territorio nazionale.

Dopo undici anni dall'entrata in vigore della legge 328/2000 che ha demandato alle Regioni la pianificazione, la programmazione e l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LIVEAS), questi ultimi non sono ancora stati individuati. Anche i Livelli Essenziali di Prestazioni Sociali (LEP) che, di fatto, vanno a sostituire i LIVEAS della legge 328/2000, a maggio 2011, non sono ancora stati individuati e, ad oggi, è stato solo costituito un Tavolo di lavoro per la loro definizione da parte della Conferenza delle Regioni.

► Linee Guida Europee relative alle strategie integrate contro la violenza sui minori di età Recommendation CM/Rec(2009)10 (Adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa).

Il progetto promosso dal Consiglio d'Europa "*Costruire l'Europa per e con i bambini*", a cui l'Italia ha partecipato insieme alla Romania, al Portogallo e alla Norvegia, ha previsto la realizzazione di linee guida e raccomandazioni per gli Stati membri su apposite strategie di prevenzione della violenza. Nell'ambito di tale attività si è registrato un forte impegno da parte del nostro Paese nell'elaborazione delle proposte relative alla bozza di Linee guida europee sulle strategie integrate contro la violenza sui minori di età. In particolare, nelle strategie contro la violenza si è avuta una specifica attenzione sul tema dell'uguaglianza dei sessi: si è stabilito, infatti, che l'approccio integrato per la lotta contro la violenza dovrebbe tenere conto delle differenze tra i sessi, e dei diversi rischi ai quali ragazze e ragazzi sono esposti, oltre che delle conseguenze della violenza che non sono le stesse per entrambi i sessi. Deve anche essere ricordato che il Comitato dei Ministri, lo scorso 15 febbraio, ha adottato la nuova Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2012-2015) già citata in premessa.

► Coinvolgimento della società civile.

Data la rilevanza assunta dalle comunicazioni in Rete e la necessità di ricorrervi per avere un'informazione efficace e capillare, il Gruppo di lavoro raccomanda – anche a fronte dei tagli operati e delle successive poche opportunità di utilizzare dei fondi ad hoc – che nelle prossime campagne siano migliorati la effettiva visibilità e l'impatto mediatico. Infatti, nella prospettiva di un forte impegno affinché maturi e si consolidi una consapevolezza diffusa circa la gravità dei reati sessuali ai danni di bambini e adolescenti, furono stanziati circa due milioni di euro per finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori. Tale fondo, insieme a quello esistente, è stato utilizzato per la campagna "One in five" intrapresa nell'ambito del programma "*Costruire un'Europa per e con i bambini*" 2006-2011, cui l'Italia ha partecipato fin dall'inizio in modo attivo e costruttivo. Tra le forme di violenza a danno dei minori di età che il Consiglio d'Europa si impegna a combattere, la violenza sessuale è senza dubbio una delle peggiori, anche perché una delle meno denunciate: la maggior parte dei casi di violenza sui minori riguarda bambini violati all'interno delle mura domestiche o comunque abusati da persone a loro vicine. La campagna mira, pertanto, a contrastare quella cultura del silenzio e della negazione ancora diffusa in molti Paesi europei e a superarla.

La promozione dei messaggi-chiave della campagna durante l'evento avviene attraverso la distribuzione di dépliant specifici per i bambini e le loro famiglie, brochure, poster, cartoline. Uno spot TV specifico è stato poi realizzato dal CoE appositamente per la promozione della campagna nei vari Paesi aderenti. La campagna, secondo le indicazioni del CoE, si proponeva di raggiungere due obiettivi principali:

- sostenere il processo di firma, ratifica e implementazione della Convenzione del CoE e degli altri strumenti convenzionali previsti dal CoE in materia;
- sensibilizzare il grande pubblico sull'entità del fenomeno della violenza sessuale perpetrata da persone di fiducia, in modo da prevenire l'abuso e incoraggiare i bambini che lo hanno subito a rompere il silenzio che li circonda.

Si ricorda infine che il Governo ha organizzato il 29-30 novembre 2010 un evento di alto livello a Roma per il lancio nel nostro Paese della campagna del Consiglio d'Europa sulla lotta alla violenza sessuale sui minori.

► I bandi per le vittime di tratta: si raccomanda che nei prossimi bandi si tenga conto della nuova direttiva.

Deve essere evidenziato che il Bando congiunto per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi a favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento sotto indicato non contiene un esplicito riferimento allo sfruttamento di attività illecite, al prelievo di organi e a programmi in favore dei minori e in particolare ai minori non accompagnati.

- Programmi di emersione e prima assistenza ex art. 13 legge 228/2003 – Avviso 6/2011
- Programmi di assistenza e integrazione sociale ex art. 18 dlgs 286/1998 – Avviso 12/2011.

Inoltre, nella direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime – che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI – si chiede che la nozione di sfruttamento comprenda come minimo:

- lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale;
- il lavoro o i servizi forzati (compreso l'accattonaggio);
- la schiavitù, la servitù;
- lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

Sintesi degli aspetti della produzione regionale sulla violenza anni 2009-2011

La ricognizione della legislazione regionale in materia di abuso e maltrattamento su minori evidenzia un'attività normativa primaria delle Regioni centrata principalmente sui temi della violenza domestica e di genere: quasi sempre, infatti, se sono presenti dei bambini nelle famiglie interessate da episodi di violenza domestica anche questi ultimi subiscono, in modo diretto o indiretto, della violenza. Inoltre, recenti studi hanno evidenziato un'allarmante diffusione della violenza intrafamiliare e, conseguentemente, un forte coinvolgimento di bambini che, anche quando non subiscono direttamente la violenza, crescono comunque in un ambiente fortemente caratterizzato da tale fenomeno. Del resto, è ormai chiaro che la violenza ai danni di minori, in tutte le sue forme (attive o omissive), è un fenomeno diffuso, trasversale a ogni classe sociale, e causa di un grave disagio psichico che coinvolge non solo la vittima di minore età ma l'intero sistema delle sue relazioni. Per questo motivo la valutazione e la presa in carico dei minori coinvolti come vittime in esperienze di violenza, abuso e trascuratezza devono essere affrontate con un approccio che non si fermi al singolo individuo, ma che si estenda all'intero sistema delle sue relazioni familiari.

Negli ultimi anni il tema del maltrattamento e della violenza sui minori ha conquistato spazi sempre più importanti all'interno dell'informazione, tanto da accrescere la sensibilità sociale verso questo tema; ciò, tuttavia, è andato di pari passo con il rafforzamento del pregiudizio che tende ad associare il tema della violenza ad alcuni episodi che sono stati commessi da sconosciuti, da extracomunitari, o dal così detto branco che hanno scosso l'opinione pubblica per la loro particolare efferatezza. Così, c'è il rischio che quest'idea stereotipata di violenza possa rafforzare errate convinzioni nell'opinione pubblica e, in parte, anche negli operatori del settore favorendo sistemi di intervento che non affrontano il fenomeno dove è più presente (la famiglia), non tenendo conto della reale diffusione del fenomeno, di quali siano gli interventi e gli strumenti più appropriati per prevenirlo e per contrastarlo, della molteplicità dei soggetti che sono chiamati a contribuire, ognuno attraverso le proprie competenze e capacità, a realizzare un efficace lavoro di rete.

Giuridicamente la violenza di genere rappresenta una violazione dei diritti umani fondamentali, un ostacolo al godimento della propria libertà individuale, e una minaccia per la salute. Si tratta di una questione sociale e culturale radicata profondamente nelle relazioni tra donne e uomini, nelle famiglie, nei luoghi di lavoro e di studio, nelle città. Come sopra accennato sono numerose le Regioni che hanno affrontato il problema della violenza e dei maltrattamenti e che hanno previsto specifiche misure di protezione e di accoglienza per le vittime di violenza. Nello specifico le Regioni che si sono dotate di una legge apposita sono²: la Campania (LR 11-02-2011, n.

² Vedi per il periodo precedente il 2009 anche le Regioni Abruzzo, Basilicata, Liguria, Sardegna e Toscana.

2, Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere), il Lazio (LR 14-05-2009, n. 16, Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne), le Marche (LR 11-11-2008, n. 32, Interventi contro la violenza sulle donne e D. Dirig. reg. 3-8-2010 n. 96, LR n. 32/2008 – Avviso pubblico per il conferimento di contributi a favore dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza – Importo € 95.000,00 capitoli 32003119/120), il Piemonte (LR 17-3-2008 n. 11, Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti e DGR n. 14 – 12159 del 21/09/2009, Coordinamento della rete sanitaria per l'accoglienza e presa in carico delle vittime di violenza sessuale e domestica), la Sicilia (LR 03-11-2012, n. 3, Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere) e la Provincia autonoma di Trento (LP 09-03-2010, n. 6, Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime).

Venendo a un'analisi più specifica deve essere rilevato che la legge 2/2011 della Regione Campania si inserisce nel quadro degli obiettivi indicati dalla precedente e innovativa LR 11/2005, la quale già prevedeva che la Regione istituisse e si dotasse di centri e case di accoglienza e assistenza per le donne maltrattate. Adesso, con l'approvazione della LR 2/2011, qualsiasi forma di violenza di genere compiuta sul territorio campano viene espressamente qualificata come una violazione dei diritti umani fondamentali e, conseguentemente, la Regione proclama il proprio impegno per contrastare e prevenire questo fenomeno. Più in particolare con il termine "violenza di genere" viene indicato "ogni atto di violenza commesso in ambito familiare, extrafamiliare o sui luoghi di lavoro, a causa dell'appartenenza di genere o dell'orientamento sessuale, che abbia o possa avere come risultato un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le vittime, comunitarie e non, incluse le minacce di tali atti, la persecuzione, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, indipendentemente dall'orientamento politico, religioso o sessuale delle stesse vittime".

Come si evince dai lavori preparatori la Regione Campania ha sentito la necessità di legiferare su questo tema perché da un lato la società persegue con più forza di quanto facesse negli anni passati l'integrazione e l'ampliamento dei diritti delle persone, mentre, parallelamente, crescono anche i fenomeni di estrema intolleranza e discriminazione che sfociano, soprattutto fra i ragazzi e le ragazze, in vera e propria violenza di impronta sessista e omofoba. Così, ponendosi in sintonia con quanto già affermato dalla normativa comunitaria e nazionale, la Campania organizza il suo territorio con specifiche misure atte a tenere sotto controllo e monitorare questo fenomeno attraverso il sistema informativo sociale previsto dall'articolo 25 della LR 11/2007 e propone numerosi interventi che vanno dall'attivazione di un presidio antiviolenza in ogni ambito territoriale al coinvolgimento del terzo settore e degli operatori a tutti i livelli; a interventi di prevenzione tramite la sensibilizzazione dell'opinione pubblica; alla tutela e il sostegno alle donne e a tutte le persone vittime di violenza di genere, sostenendo le donne maltrattate e i soggetti vittime di violenza anche nella richiesta del risarcimento all'autorità o allo Stato in attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato; riconoscendo ogni forma di intolleranza, con particolare riguardo all'omofobia e al bullismo. Molto importante è anche l'attenzione che la Regione pone nel promuovere l'organizzazione di corsi di formazione rivolti agli operatori degli ambiti territoriali, agli operatori sociali, sanitari, scolastici, in modo da assicurare la preparazione specifica per gestire in maniera adeguata il rapporto con la vittima di violenza, dal primo contatto, all'informazione e all'assistenza in ogni fase del percorso di recupero. La LR 2/2011, inoltre, nell'ottica di prevenzione di questi fenomeni, prevede la stipula di un'intesa col Provveditorato agli studi per la realizzazione di corsi di studio sulla violenza e sulla divulgazione della cultura della non violenza, nelle scuole di ogni ordine e grado, in modo che fin da bambini l'educazione sia in tal senso. Infine, la Regione prevede la stipula di intese col Provveditorato dell'amministrazione

penitenziaria per attivare programmi per favorire nei soggetti maltrattanti una rielaborazione critica della propria condotta violenta.

Anche la Regione Lazio con la LR 16/2009 ha espressamente riconosciuto che la violenza contro le donne costituisce una violazione dei diritti umani fondamentali, dell'integrità fisica e psicologica, della sicurezza, della libertà e della dignità e, inoltre, che tali valori, secondo i principi costituzionali, devono essere garantiti a ciascun individuo. Per questo motivo la Regione ha deciso di finanziare interventi per un valore di 300.000 euro volti a prevenire e contrastare ogni forma e grado di violenza (morale, fisica e psichica e di natura sessuale) nei confronti delle donne prendendo in esame anche gli effetti che provocano tutte le forme con cui si esplica la violenza sulle donne tanto da costituire, da un punto di vista più generale, un ostacolo al godimento del diritto che le persone hanno a una cittadinanza sicura, libera e giusta. In quest'ottica i contributi che la legge stanza non sono indirizzati soltanto a interventi diretti a fronteggiare il fenomeno nell'immediato, ma anche a ogni attività di carattere educativo-sociale volti a sensibilizzare la società sul tema della violenza alle donne. Una parte dei fondi sono comunque riservati a interventi di sostegno a strutture e aziende sanitarie per la creazione e l'implementazione di centri di aiuto alle donne e ai loro figli minori. Peraltro la Regione Lazio con la LR 10/2008 (Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati) aveva già previsto interventi e iniziative finalizzate a rimuovere ogni forma di violenza, discriminazione e razzismo e promuove e sostiene iniziative di monitoraggio, informazione, educazione, assistenza e tutela legale per le vittime di ogni forma di discriminazione diretta e indiretta, per motivi razziali, etnici o religiosi, nonché per le vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento. Anche la Regione Marche, con la LR 32/2008, si è attivata per assicurare alle vittime della violenza e ai minori coinvolti un sostegno per consentire loro di recuperare la propria autonoma individualità e di riconquistare la propria libertà nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato. Infatti, anche le Marche sono promotori di iniziative di prevenzione della violenza e si impegnano per assicurare alle donne che subiscono atti di violenza, compresa la minaccia di tali atti e le molestie, un sostegno per consentire loro di recuperare e rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica e la propria integrità fisica e dignità. Inoltre, con questa legge, la Regione si impegna, altresì, ad assicurare un'adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle persone vittime di violenze fisiche, sessuali e psicologiche, di persecuzioni o vittime di minaccia di tali atti, indipendentemente dalla loro cittadinanza anche attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la diffusione della cultura della legalità e del rispetto dei diritti nella relazione tra i sessi. Tale legge, infatti, promuove l'emersione del fenomeno della violenza, anche attraverso la pubblicazione dei dati raccolti dall'osservatorio delle politiche sociali e sostiene, in collaborazione con i Comuni, le Province, l'Azienda sanitaria unica regionale e le Aziende ospedaliere, le Direzioni scolastiche provinciali, nonché le altre istituzioni pubbliche e i centri antiviolenza di cui all'art. 6 presenti sul territorio, progetti finalizzati alla realizzazione di iniziative di prevenzione contro la violenza di genere. Inoltre, è anche previsto che il Comitato regionale per la comunicazione (CORECOM), nell'ambito delle sue funzioni, formuli proposte alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e ai concessionari privati in merito alle programmazioni radiofoniche e televisive, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica su questo tema.

Con l'approvazione della LR 16/2009 il Piemonte ha disposto l'istituzione di almeno una casa rifugio per ogni provincia del Piemonte nelle quali ospitare le donne vittime di violenza con i loro bambini. In questo modo la Regione completa il Piano regionale triennale (che comprende un intervento integrato in materia e responsabilizza gli enti locali e l'associazionismo, dato che ogni Provincia deve presentare un proprio programma per accedere ai finanziamenti per fare in modo che nessun territorio sia privo di un punto di riferimento specializzato) e attiva il Fondo di solidarietà per la tutela legale dato che viene previsto un fondo di un milione di euro per fornire patrocinio legale alle donne vittime di maltrattamento e violenza. Così i principi costituzionali e internazionali – secondo cui ogni tipo di violenza contro le donne costituisce una negazione del diritto

all'inviolabilità della libertà e della dignità della persona – trovano attuazione in questa legge con l'istituzione e il funzionamento sul territorio regionale di centri antiviolenza con case rifugio. In esse, infatti, alle donne in difficoltà si cerca di garantire non solo l'accoglienza ma, soprattutto, un percorso che le aiuti a uscire dal disagio che, di volta in volta, le interessa: materiale, legale e psicologico. La legge, che stanZIA una spesa di 800.000 euro per il 2009 (mentre per gli anni successivi la cifra verrà definita dalla legge finanziaria), prevede, inoltre, anche un'organizzazione capillare di una rete di case gestite dagli enti locali in collaborazione con cooperative sociali e associazioni di donne.

Anche la Regione Sicilia, con la LR 3/2012, assicura alle vittime della violenza e ai loro figli minori o diversamente abili un sostegno e, in particolare, prevede quattro linee di intervento: un sistema regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi; accordi di programma tra le pubbliche amministrazioni e protocolli d'intesa tra le istituzioni pubbliche e private, le realtà associative e di volontariato e i centri antiviolenza; la creazione di una rete territoriale; l'inserimento delle vittime nel mercato del lavoro. La Regione Sicilia, inoltre, sostiene – in collaborazione con i Comuni, le Province, le aziende sanitarie provinciali, le aziende ospedaliere e i policlinici universitari, le direzioni scolastiche provinciali nonché le altre istituzioni pubbliche e i centri antiviolenza presenti sul territorio – progetti finalizzati alla realizzazione di iniziative di prevenzione contro la violenza di genere e alla promozione (nelle scuole e nelle famiglie) dell'educazione al rispetto nella relazione tra i sessi, al rispetto dell'identità sessuale, religiosa e culturale, alla non violenza come metodo di convivenza civile. La Regione istituisce, altresì, il Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere, la rete di relazioni, i centri antiviolenza e le case di accoglienza, e l'Osservatorio regionale per il contrasto alla violenza di genere.

È con la legge 6/2010 che la Provincia autonoma di Trento si è prefissa di prevenire e contrastare la violenza contro le donne impegnandosi a tutelarle da ogni tipo di violenza (psicologica, morale, fisica, economica e sessuale) in quanto ogni forma di violenza costituisce una violazione dei diritti umani fondamentali alla vita, alla salute, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità psico-fisica, nonché un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza libera e sicura. Peraltro, il fine di questa legge è non soltanto quello di tutelare le donne, siano esse italiane o straniere, da ogni forma di violenza fondata sull'identità di genere, ma anche quello di riconoscere alle vittime un vero e proprio diritto al sostegno pubblico che consenta loro di recuperare e di rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica, la propria integrità fisica e la propria dignità, nel rispetto della loro personale riservatezza. Infatti, per contrastare questo fenomeno la Provincia riconosce e valorizza la preziosa attività svolta sul territorio dai centri antiviolenza e dagli altri soggetti del terzo settore impegnati nella lotta alla violenza contro le donne e incentiva forme di coordinamento tra questi soggetti e le istituzioni che sul territorio provinciale si occupano di questo tema. Così, alle donne che subiscono violenza e ai loro figli minori viene assicurato un sostegno temporaneo, nel pieno rispetto dell'anonimato. La Provincia, inoltre, ha istituito anche un Osservatorio sulla violenza di genere la cui attività è coordinata dal dipartimento provinciale competente in materia di pari opportunità, che assicura il supporto tecnico, amministrativo e funzionale.

La Calabria, invece, ha definito – con Regolamento regionale 23 marzo 2010, n. 6, (Regolamento attuativo requisiti minimi per l'autorizzazione al funzionamento e procedure per l'accreditamento. Tipologia di servizio residenziale per i minori: Centri specialistici per la cura e la protezione di bambini e adolescenti in situazioni di maltrattamento) – i requisiti minimi, strutturali e organizzativi, per ottenere l'autorizzazione all'esercizio e le procedure per l'accreditamento dei "Centri specialistici per la cura e la protezione di bambini e adolescenti provenienti da situazioni di abuso e maltrattamento della Regione Calabria". Tali standard (come il regolamento sopra descritto) nascono dalla sperimentazione condotta in una struttura in base alla DGR 632/2007 e alla

successiva verifica effettuata da parte di tavoli tecnici istituiti a livello regionale e coordinati dal Settore politiche sociali della Regione Calabria. I centri disciplinati da questa delibera offrono prestazioni socio-assistenziali a minori vittime, o presunte vittime, di abusi e di gravi maltrattamenti di età compresa tra i 6 e i 15 anni (anche se i limiti di età sono da intendersi, vista la delicatezza dell'intervento, in termini sufficientemente flessibili e non aprioristicamente rigidi), provenienti da tutta Italia con priorità accordata ai minori residenti in Calabria. Si prevede che tali strutture possano accogliere, in regime residenziale, fino a un massimo di nove minori (di ambo i sessi) di età compresa tra i 6 e i 15 anni, che sono stati allontanati dal proprio nucleo familiare dall'autorità giudiziaria o dai servizi sociali perché hanno subito maltrattamenti psico-fisici o abusi sessuali. Per questi soggetti si rende necessaria una presa in carico residenziale finalizzata a valutare il danno e ad attivare il processo di rielaborazione del trauma subito arrivando, in tempi ragionevolmente brevi, alla definizione di un progetto di vita per il minore che porti al rientro dello stesso nel proprio nucleo familiare o, qualora questo non sia possibile, all'affidamento etero-familiare o all'adozione. Il centro, tra l'altro, garantisce un servizio di ascolto protetto dei minori presunte vittime di abusi e maltrattamenti nelle varie fasi del processo. Il regolamento, infatti, prevede il cosiddetto "spazio neutro" inteso come un luogo protetto e garantito per favorire il migliore contesto tecnico e umano possibile per lo svolgimento di incontri protetti tra il genitore che abbia visto ridotta o decaduta la propria potestà e il minore. Lo "spazio neutro", se collocato nella struttura, dovrà avere un accesso diverso dal servizio residenziale e dovrà essere dotato almeno di una stanza, adibita all'ascolto del minore, adeguatamente insonorizzata per evitare ogni disturbo e di un'altra stanza attigua alla precedente che consenta l'osservazione diretta attraverso lo specchio unidirezionale e l'ascolto del minore ad almeno sei persone oltre all'operatore di registrazione. Dovranno essere messi in atto, inoltre, momenti di verifica sul "clima" all'interno del centro, con particolare attenzione a favorire l'instaurarsi di un contesto di relazione e cura caratterizzato da familiarità e affettività fra i minori e fra questi e gli adulti.

Con la LR 32/2009 sulle norme per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati la Regione Puglia ha previsto, all'art. 19, l'introduzione di misure per le vittime di tratta, violenza e schiavitù volte ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali degli immigrati presenti sul territorio regionale assoggettati a forme di schiavitù o vittime di tratta o di violenza. E ciò attraverso la messa in essere di misure a loro favore, mediante azioni coordinate con gli enti locali, le associazioni del terzo settore e della cooperazione internazionale. Inoltre con il DGR n. 1890 del 6/8/2010 la Regione Puglia ha adottato le Linee guida regionali (approvate in applicazione del Programma regionale antiviolenza 2009–2011 DGR 2227/2008) finalizzate al rafforzamento del sistema dei servizi di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne e i minori, i quali individuano responsabilità, di soggetti pubblici e privati, nel ciclo di programmazione e attuazione degli interventi e dei servizi. Inoltre, al documento è allegato un elenco degli indicatori di qualità che possono essere presi in considerazione nella valutazione di qualità dei servizi destinati alle vittime di violenza.

La Regione Umbria, con la LR 16 febbraio 2010, n. 13 – Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia – prevede, oltre agli interventi a favore delle famiglie economicamente vulnerabili come agevolazioni sulle tariffe dei servizi pubblici, canone d'affitto e spese mediche fino all'eventuale erogazione di un prestito sociale d'onore, anche un intervento economico regionale a sostegno delle strutture di accoglienza di bambini vittime di violenza o in condizione di grave disagio. Inoltre, si prevede anche il sostegno all'adozione e all'affidamento familiare, all'opera dei servizi residenziali e semiresidenziali di tipo familiare o comunitario, e interventi di prevenzione e contrasto al fenomeno del maltrattamento.

Infine deve essere segnalato che nel periodo in esame alcune Regioni hanno approvato delle linee guida contenenti disposizioni attinenti al tema dell'abuso e del maltrattamento su minori. In

particolare queste sono: la Regione Basilicata³ con la Delib. GR 05-07-2011, n. 967 (Approvazione delle linee guida per la predisposizione dei progetti sperimentali contro la violenza di genere e lo stalking – Assegnazione fondi alle Amministrazioni Comunali di Potenza e Matera); la Regione Sicilia⁴, che con la Dec. Ass. 23-03-2012 (Recepimento delle “Linee guida della Regione siciliana per la pianificazione degli interventi multidisciplinari dei servizi sanitari dedicati alla tutela dell’infanzia e alla presa in carico dei minori vittime o a rischio di violenza”) ha approvato le linee guida che sono state oggetto di presentazione-condivisione con le altre istituzioni regionali che si occupano di tutela dei minori anche al fine di sviluppare protocolli interistituzionali finalizzati a una migliore funzionalità della rete dei soggetti preposti a tale attività; la Regione Toscana⁵ con la Delib. GR 08-03-2010, n. 291 LR n. 59/2007, art. 3, co. 3 (Linee-guida regionali sulla violenza di genere) e la Regione Marche⁶ con la Delib. GR 2-3-2009 n. 312 (Protocollo di intesa per la promozione di strategie condivise finalizzate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne).

³ La Regione predispose progetti sperimentali contro la violenza di genere e lo stalking; organizza il lavoro di rete, il coinvolgimento dei servizi, l’utenza; definisce gli interventi previsti nei progetti sperimentali, i requisiti minimi delle strutture di accoglienza e fornisce un formulario per la presentazione dei progetti sperimentali.

⁴ Nelle Linee guida viene costituito il gruppo di lavoro regionale e sono descritte le fasi dell’intervento: i servizi sanitari preposti che interagiscono nella realizzazione di un intervento globale ed efficace sul fenomeno della violenza e del maltrattamento a danno dei minori devono attivare le azioni di – Protezione – Segnalazione – Denuncia – Valutazione – Terapia. Negli allegati ci sono le Linee guida per la regolazione dei processi di sostegno e allontanamento del minore, lo Schema per la segnalazione nei casi di sospetto abuso e/o maltrattamento, lo Schema per la denuncia nei casi di sospetto abuso e/o maltrattamento; le Linee guida per la valutazione clinica e l’attivazione del recupero della genitorialità nel percorso psicosociale di tutela dei minori. Le Linee guida della Regione Sicilia prevedono azioni sanitarie per costruire, intorno alle situazioni di abuso e violenza, una rete competente e specializzata di operatori in grado di interpretare i segnali di violenza, potenziale o subita; agevolare l’emersione delle situazioni di abuso e/o violenza; stabilire tutto il percorso sanitario dalla presa in carico, alla cura, alla riabilitazione; uniformare gli interventi in tutte le Asp; realizzare una formazione adeguata dei diversi profili professionali; intensificare la collaborazione tra le istituzioni e dare stabilità a una rete interistituzionale in grado di garantire nel migliore dei modi l’interesse del minore abusato. Nell’individuare le équipes specializzate, integrate e multidisciplinari, le Linee guida devono tenere presente la necessità che gli interventi vengano progettati da operatori con una specifica competenza professionale e di formazione e che gli interventi vengano strutturati e definiti in una logica di lavoro integrato e condiviso che possa sostenere e articolare le azioni dei singoli operatori, ciò in modo da rispondere alla necessità che il minore venga messo in protezione durante tutto il percorso giudiziario e che tra questo e l’intervento sanitario vi sia continuità, uniformità e coerenza. Sono introdotti protocolli operativi tra il servizio sanitario regionale e le altre istituzioni coinvolte nell’attività di tutela e presa in carico dei minori vittime o a rischio di violenza (autorità giudiziarie ed enti locali).

⁵ Le Linee guida definiscono i compiti della Regione, il ruolo delle Province, l’apporto dato dai Comuni singoli o associati, la costituzione, il ruolo e i compiti della rete di ambito provinciale, il Centro di coordinamento, i Centri antiviolenza, il coordinamento tra il Centro di coordinamento ed i centri antiviolenza che insistono sullo stesso territorio; le Case rifugio.

⁶ Tale protocollo prevede di: fornire risposte integrate e complesse al problema della violenza intra ed extra familiare; contribuire a fare emergere il fenomeno della violenza, mettendo in discussione stereotipi culturali stimolando una diversa consapevolezza tra le giovani generazioni; promuovere azioni di prevenzione di comportamenti maltrattanti; educare alla costruzione della cultura della non violenza; pianificare interventi per aiutare le vittime a ricostruire la propria vita; promuovere e programmare la formazione degli operatori che vengono, per la loro professione, a contatto con il fenomeno; collegarsi con altre esperienze analoghe nazionali ed estere; raccogliere e analizzare dati sul fenomeno; promuovere, la pianificazione e la realizzazione di interventi finalizzati alla prevenzione della violenza domestica, alla protezione, al sostegno e alla realizzazione di percorsi tesi a garantire la qualità della vita delle vittime.

AZIONE B07 – PROMOZIONE DI UN SISTEMA DI TUTELA E PROTEZIONE DEI MINORENNI DISABILI E DI QUELLI CON DIFFICOLTÀ DI APPRENDIMENTO
--

L'ordinamento giuridico riconosce ai bambini disabili propri diritti e specifiche forme di tutela e condizioni di pari opportunità per lo sviluppo della loro personalità, autonomia e partecipazione sociale. Il tema della disabilità, e con essa i principi di tutela e di promozione della salute in favore dei minori disabili, trova la sua disciplina soprattutto nella legge quadro 104/1992 ma anche in altre norme che disciplinano tempi e modi di erogazione delle diverse prestazioni e la loro integrazione con quelle a carattere socio-assistenziale. In questo senso, la legge 3 marzo 2009, n. 18, di ratifica della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006), ha istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, organismo presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità. Inoltre, sul tema della disabilità il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Salute hanno approvato norme e atti di indirizzo sulla promozione dei diritti dei bambini con disabilità attraverso la previsione di somme aggiuntive che le scuole possono richiedere per favorire l'inserimento di allievi con disabilità e hanno adottato linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità (protocollo 4 agosto 2009, n. 4274).

Questa materia, tuttavia, impone urgentemente di affrontare vari problemi:

- la presa in carico globale del minore disabile e della sua famiglia: alcune regioni hanno introdotto la figura del *case manager* che si fa carico del disabile e della sua famiglia nel complesso accompagnandolo nella fruizione dei servizi e nell'attuazione dei piani di inserimento; fra queste la Regione Lombardia, con la DGR 15-12-2010 n. 9/983 (Determinazione in ordine al Piano d'Azione Regionale per le politiche in favore delle persone con disabilità e alla relativa Relazione tecnica), definisce il *case manager* un operatore che si fa carico della persona con disabilità e della sua famiglia e permette alla persona con disabilità e alla sua famiglia di fruire dei servizi più appropriati rispetto alle proprie esigenze;
- il problema della tutela dei minori con disabilità e dell'inscindibilità dagli aiuti alle loro famiglie diretti a contrastare la solitudine delle famiglie nella cura di un figlio con disabilità. Il problema è ancora più difficile quando la disabilità è così grave da rendere impossibile la fruizione dei servizi di scolarizzazione offerti dal territorio;
- a tal fine, è fondamentale la previsione di interventi di formazione anche a domicilio per favorire la crescita della famiglia in termini educativi, sanitari e riabilitativi. Su questo punto il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con l'iniziativa "Istruzione domiciliare e in ospedale" promuove il sostegno di progetti educativi per studenti impossibilitati a frequentare la scuola a causa di malattie sia in ospedale che a domicilio; mentre, a livello regionale, la Regione Piemonte sostiene attraverso specifici finanziamenti annuali interventi di assistenza domiciliare e l'affidamento diurno e residenziale a favore di persone minori con disabilità e delle loro famiglie; anche la Regione Toscana ha approvato con DGR n. 472/2010 il "Progetto presentato dall'Azienda USL 10 di Firenze per l'assistenza in regime semiresidenziale di soggetti con disturbo autistico". Inoltre con le delibere DGR n. 612/2010, DGR n. 445/2010 e DGR n. 1131/2011, la Regione sostiene iniziative finalizzate alla promozione e tutela della salute mentale e in particolare, per l'autismo, alcuni progetti come l'intervento riabilitativo del 2011 esteso all'ambito domiciliare per i disturbi dello spettro autistico. La Regione Emilia-Romagna attraverso il Fondo regionale della non autosufficienza sostiene i servizi socio-sanitari domiciliari, diurni e residenziali dedicati alle persone, anche minori, con disabilità grave e gravissima, che

vengono gestiti in ogni distretto socio-sanitario della Regione dai Comuni e dalle aziende USL, anche attraverso soggetti del terzo settore (associazioni, cooperative sociali, fondazioni, enti religiosi);

- la promozione dell'attuazione del progetto individuale ex art. 14 della legge 328/2000: questo atto – in cui devono essere indicate le valutazioni, i criteri di aggiornamento, la durata, i soggetti coinvolti nel progetto ecc. – rappresenta un momento decisivo per una presa in carico efficace del disabile e conseguentemente per il rispetto dei suoi diritti soggettivi. Infatti, la giurisprudenza pare ormai orientata a qualificare le prestazioni a favore del disabile in esso indicate come suoi diritti soggettivi. Anche se ciò rischia, paradossalmente, di frenare i Comuni nel fare questi progetti per non trovarsi poi a dover garantire, proprio in quanto diritti soggettivi, e pertanto esigibili, le prestazioni in essi contenute.

Anche per quanto riguarda l'ambito della legge 170/2010, “Nuove norme in materia di nuovi disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico (DSA)”, il Ministero dell'Istruzione – seguendo la *ratio* della legge 170 che si muove in un'ottica preventiva dell'insuccesso scolastico, disciplinando in modo specifico le diverse forme di disturbi dell'apprendimento che complicano il cammino scolastico dei bambini – ha emanato diversi provvedimenti attuativi: la Direttiva n. 87 dell'8 novembre 2010, Attuazione della Legge 8 ottobre 2010, n. 170, “Nuove norme in materia di nuovi disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico”; il DM 12 luglio 2011, n. 5669 che contiene le linee guida sulle DSA dove vengono individuate, ai sensi dell'art. 7, co. 2 della legge 170/2010, le misure educative e didattiche di supporto utili a sostenere il corretto processo di insegnamento/apprendimento fin dalla scuola dell'infanzia, le forme di verifica e di valutazione per garantire il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con diagnosi di DSA delle scuole di ogni ordine e grado del sistema nazionale di istruzione, nonché le modalità di formazione specifica dei docenti e dei dirigenti scolastici. La formazione comprende: le caratteristiche delle diverse tipologie di DSA; i principali strumenti per l'individuazione precoce del rischio di DSA; le strategie educativo-didattiche di potenziamento e di aiuto compensativo; la gestione della classe in presenza di alunni con DSA; le forme adeguate di verifica e di valutazione; le esperienze di studi di caso di alunni con DSA, per implementare buone pratiche didattiche.

È evidente che il coinvolgimento della scuola è fondamentale; infatti gli insegnanti devono poter riconoscere precocemente i casi di DSA (spesso i bambini vengono segnalati solo in seconda o terza elementare, trascurando completamente che l'apprendimento inizia anche prima dell'ingresso a scuola) e sapere quale strategia deve essere applicata caso per caso tenendo presente la distinzione fra un disturbo dell'apprendimento da una difficoltà di apprendimento per non incorrere in una eccessiva patologizzazione di semplici difficoltà nell'apprendimento che vengono segnalate come DSA. A tal fine è prossima l'adozione di un decreto di concerto tra MIUR e Ministero della Salute per l'approvazione di “Linee guida per la predisposizione dei protocolli regionali per le attività di identificazione precoce dei casi sospetti di DSA”.

Regioni che si sono dotate di una legge specifica in materia di DSA

Basilicata, LR 12 novembre 2007, n. 20, Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento.

Calabria, LR 11 aprile 2012, n. 10, Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

Emilia-Romagna, LR n. 14/2008, Norme in materia di politiche per le giovani generazioni, che, all'art. 11 co. b, prevede "il sostegno e la formazione per i disturbi di apprendimento in cui è necessario l'utilizzo di strumenti compensativi ed approcci di tecnologia informatica". Vedi su questo Delib. GR 1-2-2010 n. 108, Programma regionale operativo per disturbi specifici di apprendimento (PRO-DSA) in Emilia-Romagna.

Liguria, LR 15 febbraio 2010, n. 3, Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento.

Lombardia, LR 2 febbraio 2010, n. 4, Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

Molise, LR 8 gennaio 2010, n. 1, Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA).

Umbria, Delib. GR 26-9-2011 n. 1053, Linee guida vincolanti sui percorsi assistenziali nei disturbi evolutivi specifici dell'apprendimento (DSA).

Valle d'Aosta, LR 12 maggio 2009 n. 8, Disposizioni in materia di disturbi specifici di apprendimento; DGR n. 2048 del 30/7/2010 e n. 1381 del 17/6/2011, Formazione DSA; LR 27 marzo 2012 n. 10, Modificazione alla legge regionale 12 maggio 2009, n. 8 (Disposizioni in materia di disturbi specifici di apprendimento).

Veneto, LR 4 marzo 2010, n.16, Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e disposizioni in materia di Servizio Sanitario Regionale.

Provincia autonoma Trento, LP 26 ottobre 2011, n. 14, Interventi a favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

La legislazione delle Regioni che si sono dotate di una normativa specifica in materia di DSA e altre forme di difficoltà specifiche dell'apprendimento – sia quelle che hanno preceduto l'adozione della legge 170/2010 sia quelle che hanno seguito la disciplina adottata dal legislatore nazionale in questa materia – è in massima parte caratterizzabile all'insegna dell'uniformità: nelle leggi confluiscono i migliori principi di precedenti leggi statali, tra cui la legge 328/2000 sul sistema sociale integrato, e gli imprescindibili principi costituzionali, fra tutti l'art. 3 della Carta, nel quale la norma del rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana bene si attaglia alla condizione dei bambini e degli adolescenti con dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia. Non corretta, invece, da un punto di vista medico-scientifico, l'espressione contenuta in alcune leggi che parlano di "soggetti affetti da DSA": tale locuzione infatti non sembra tener conto del fatto che la dislessia non è una malattia (i soggetti con DSA non rientrano nella casistica della legge 104/1992 sulle persone disabili) ma solo un difetto di percezione che interessa uno specifico dominio di abilità in modo significativo ma circoscritto, lasciando intatto il funzionamento intellettuale generale, per i quali è previsto, più che una figura di insegnante di sostegno, l'utilizzo di provvedimenti dispensativi, compensativi o alternativi.

Tutte le leggi che disciplinano questa materia mirano ad affermare il principio della presa in carico dei soggetti con difficoltà specifiche dell'apprendimento e garantire concretamente le condizioni affinché tutti coloro che hanno tali difficoltà si realizzino come gli altri nella scuola, nel lavoro, nella formazione professionale e in ogni altro contesto nel quale si sviluppi la persona.

Le regioni pertanto promuovono la necessità di una diagnosi precoce¹ e corretta delle DSA fino dalla scuola dell'infanzia, per ridurre i disagi formativi ed emozionali, facilitare l'apprendimento, agevolare l'integrazione e, quindi, favorire il successo scolastico e formativo, nell'ambito di una stretta collaborazione con centri di ricerca, associazioni, agenzie e istituzioni educative, strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, pubbliche e private, con il sistema di istruzione e formazione professionale regionale, con le famiglie, e indicano specifiche iniziative volte a favorire la riabilitazione e garantire a bambini e adolescenti con DSA pari opportunità.

Tra le iniziative previste, una particolare attenzione è posta nell'individuare azioni volte a sensibilizzare fortemente le famiglie – in quanto primi osservatori delle possibili difficoltà dei figli – e la scuola, le università, il mondo del lavoro, le realtà sanitarie, dell'associazionismo, e quelle dirette a incrementare la comunicazione e la collaborazione tra famiglie, scuole e servizi sanitari durante tutto l'arco scolastico (anche tramite campagne informative).

In particolare le Regioni si preoccupano di promuovere un'adeguata preparazione degli insegnanti, degli operatori socio-sanitari e dei genitori di bambini, adolescenti e giovani in merito alle problematiche collegate alle difficoltà specifiche dell'apprendimento in modo da avere insegnanti e dirigenti scolastici formati, pronti a individuare tempestivamente le DSA e proporre nuove strategie didattiche, competenti nell'individuare strumenti compensativi (che abbiano potenzialità abilitative e il vantaggio di compensare la funzione deficitaria nonché di favorire l'autonomia dei soggetti con DSA, quali la calcolatrice, il registratore, il computer con programmi di video-scrittura, il correttore ortografico, la sintesi vocale, la tavola pitagorica, i formulari, le mappe e altro) e misure dispensative efficaci (atte a dispensare dalla lettura ad alta voce e dalla scrittura sotto dettatura, a programmare tempi più lunghi per le prove scritte e valutare le prove scritte e orali in modo da consentire la dimostrazione delle competenze con modalità adatte al tipo di problema che l'alunno presenta). Tutto ciò tenendo conto delle esperienze innovative italiane ed estere e di centri di ricerca universitari allo scopo di realizzare, per ciascun alunno con DSA, un piano didattico personalizzato che tenga conto degli interventi riabilitativi, educativi e didattici, nel corso dell'intero ciclo di studi.

In quest'ottica risulta fondamentale la previsione di contributi agli enti locali, che abbiano segnalato la presenza di soggetti con diagnosi di DSA accertata, per favorire l'acquisto nelle scuole di strumenti informatici al fine di facilitare i percorsi didattici degli alunni, e alle famiglie per l'acquisto di strumenti tecnologici che assicurino una continuità nella metodologia di studio a casa come a scuola.

¹ Ciascuna regione poi avrà modi e mezzi diversi per affrontare la questione: per esempio la Regione Umbria con la DGR 26-9-2011, n. 1053 ha adottato delle Linee guida vincolanti sui percorsi assistenziali nei disturbi evolutivi specifici dell'apprendimento (DSA) con cui ha istituito un gruppo di lavoro ad hoc che ha prodotto, alla luce dei principali modelli condivisi nella letteratura scientifica, delle Linee guida per l'individuazione dei segni precoci, il percorso diagnostico-terapeutico con la definizione di un protocollo di valutazione ed i relativi strumenti e la proposta di trattamenti abilitativi-riabilitativi. Qui la segnalazione da parte degli insegnanti vede come primo interlocutore la famiglia per un successivo invio ai servizi sanitari per l'età evolutiva mediato dal pediatra. La Regione raccomanda che i servizi sanitari possano realizzare la valutazione in tempo per avviare gli interventi necessari durante il successivo anno scolastico, sebbene sottolinei che una diagnosi esplicita di dislessia e disortografia non possa essere formulata prima della fine del secondo anno della scuola primaria, la diagnosi di discalculia non possa essere formulata prima della fine del terzo anno della scuola primaria e che l'individuazione di tali difficoltà è finalizzata alla realizzazione di attività didattiche pedagogiche mirate durante il secondo anno della scuola primaria.

Inoltre, sempre allo scopo di garantire pari opportunità alle persone con DSA (che dimostrino il loro stato con certificazione medica), le Regioni forniscono indicazioni specifiche nei concorsi pubblici indetti dalla Regione e dagli enti strumentali regionali.

L'ampio raggio di interventi coperto dalla disciplina dei legislatori regionali su questa materia – dall'ambito della prevenzione tramite un riconoscimento tempestivo delle DSA, fino alla meritevole preoccupazione di garantire ai ragazzi con tale problematica l'inserimento lavorativo e sociale in conformità agli articoli 35 e 38 della Costituzione – cerca di garantire loro pari opportunità di sviluppo delle capacità dando quotidianamente alla scuola, come stabiliva il DPR 31-5-1974 n. 416 (Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria e artistica il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica), quel "carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica", facendo ben sperare che la scuola possa diventare davvero aperta a tutti.

L’azione B08, indicata nel piano biennale con la denominazione di Testo Unico delle leggi sull’infanzia e l’adolescenza, richiede un’analisi fondata su una generale riflessione relativa alle norme vigenti, nazionali e internazionali, in base alle considerazioni emerse nel gruppo di lavoro.

Per prima cosa, deve essere evidenziato che la necessità di mettere ordine nel complesso panorama rappresentato dalla normativa vigente nel nostro Paese sui temi dell’infanzia e dell’adolescenza è un’inevitabile conseguenza dei numerosi e frammentari interventi legislativi che, fino ad oggi, si sono susseguiti nel diritto minorile. Basti pensare che anche una delle leggi più importanti come la 149 del 2001 si muove – come emerso dal tavolo di lavoro – secondo una logica parcellizzata; per non dire poi della collocazione che hanno alcune norme che riguardano i minori (per esempio norme attinenti alla disabilità minorile) che le rende difficilmente rintracciabili. Pertanto, certamente si impone la necessità di un riordino, ma al tempo stesso occorre andare oltre le esigenze meramente ricognitive e compilative, dando vita a una legge di sistema che segni un cambiamento evolutivo. Per conseguenza occorrerebbe parlare, piuttosto che di “testo unico” di uno “*Statuto dei diritti della persona minore di età*”. La decisione di optare per questo diverso strumento giuridico risiede essenzialmente nell’attenta analisi della normativa esistente e nella necessità di ripensarla alla luce dei principi che, negli anni, si sono affermati a livello nazionale e sovranazionale. Tale cambiamento è reso evidente soprattutto dal passaggio da una tutela di diritti di natura prevalentemente patrimoniale, esercitabili per il tramite di un legale rappresentante, in base alla tradizionale dicotomia tra capacità giuridica e capacità di agire, al riconoscimento ed esigibilità dei diritti di personalità, intesi come diritti soggettivi perfetti.

Pare innanzitutto opportuno indicare le fonti: in primo luogo la Costituzione (in particolare i principi generali ex artt. 2 e 3 e gli artt. 30, 31, 32 e 33), ma anche una serie di documenti sovranazionali quali: l’art. 8 della Convenzione di Roma del 1950 sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali; la Convenzione di New York del 1989; la Convenzione europea di Strasburgo sull’esercizio dei diritti dei minori (in particolare sul tema dell’ascolto); la Convenzione di Oviedo sui diritti dell’uomo e sulla biomedicina (in particolare sulla condizione del minore malato anche se per questa Convenzione non si è ancora provveduto al deposito degli strumenti di ratifica), la Carta dei diritti fondamentali dell’UE che è stata recepita nel Trattato di Lisbona e che è in vigore dall’1 dicembre 2009 (in particolare l’art. 24 sulla rilevanza dell’opinione del minore). E ancora: le Regole minime di Pechino del 1985 sull’amministrazione della giustizia minorile; le direttive di Riad e le Regole per la protezione dei minori privati della libertà del 14 dicembre 1990 (denominate Regole de L’Avana) che tendono a prevedere la carcerazione dei minori come *extrema ratio*; le linee guida delle Nazioni Unite in materia di giustizia che coinvolgono minori del 2005; la nota del segretario generale dell’ONU sull’approccio alla giustizia minorile del 2008; le linee guida dell’ONU in materia di accoglienza etero-familiare del 2009; i principi di Parigi relativi alla protezione e promozione dei diritti umani; le varie raccomandazioni del Consiglio d’Europa e tutta la giurisprudenza della Corte Costituzionale Italiana e della Corte di Giustizia dell’Unione europea; le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa del 17 novembre 2010; il programma del Consiglio d’Europa “Costruire un’Europa per e con i bambini”; il Terzo protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dei bambini del 1989 che stabilisce una procedura per sottoporre all’esame del Comitato CRC casi individuali (non ancora ratificato): per citare solamente i testi più significativi.

I diritti da evidenziare ed esplicitare sono *i diritti di personalità*, primo fra tutti quello alla vita (che deve essere inteso non solo come diritto alla vita fisica ma allo sviluppo generale della personalità); il diritto all’identità (allo stato civile, al nome, ma anche all’identità culturale); *il diritto alle libertà essenziali* (informazione, riunione, associazione, libertà fisica e sessuale, di

espressione del proprio pensiero, il diritto all'ascolto, liberato dalla valenza esclusivamente processuale, che ne costituisce solo un aspetto ancorché importante laddove esso è invece un diritto "generale" da realizzarsi innanzitutto in famiglia); *il diritto alla famiglia*, alla bigenitorialità, allo stato unificato di figlio, alla relazionalità – dentro e fuori la famiglia –, a una giusta e buona adozione, al corretto esercizio delle responsabilità genitoriali; *il diritto alla protezione e alla tutela da ogni forma di sfruttamento, maltrattamento e abuso*; *il diritto alla tutela della privacy*; *il diritto all'educazione*. Nella parte successiva dovranno, invece, trovare spazio *i diritti sociali o di cittadinanza come il diritto alla salute; all'istruzione* (che dovrebbe includere anche maggiore attenzione all'alfabetizzazione civica e politica dei bambini); *i diritti politici e di partecipazione*; *il diritto al lavoro e i diritti nel lavoro*; *il diritto alla non discriminazione*; *il diritto all'ambiente*; *il diritto al gioco e al tempo libero*.

L'effettività ed esigibilità dei diritti richiede:

a) prestazioni amministrative, non riparative o puramente remediali ma intese a prevenire il disagio. La persona di età minore ha, in tal senso, certamente diritto a ottenere dalle istituzioni e – nell'ottica dei principi di sussidiarietà e di solidarietà – dalla società civile interventi di sostegno e di promozione nel proprio percorso di crescita come singolo e nell'ambito delle formazioni intermedie nelle quali si svolge la sua personalità, a cominciare dalla famiglia, secondo i principi costituzionali (artt. 2, 3, 31 Cost.);

b) garanzie giurisdizionali: il diritto al giusto processo civile e penale, diritti processuali della persona minore di età (qui vanno affrontati i temi della rappresentanza e della difesa del minore, dell'accesso anche autonomo alla giustizia, dell'ascolto giudiziario), il diritto a una giustizia a misura di minore (in particolare: un ordinamento penitenziario minorile, ancora non presente nel nostro sistema legislativo), il diritto a un giudice unico specializzato e ad avvocati specializzati. È necessaria, infatti, una giurisdizione che si eserciti dinanzi a un giudice unico specializzato, presso il quale siano unificate tutte le competenze attualmente disperse fra una pluralità di organi giudiziari. Il diritto alla specializzazione del giudice costituisce un aspetto imprescindibile del giusto processo: senza il giudice unico specializzato il processo che coinvolge persone minori di età non potrà mai essere giusto. Non a caso questa esigenza è fortemente richiamata anche nelle cennate Linee guida europee del 2010.

Con tali esigenze coincide in parte l'esperienza italiana della giurisdizione minorile, esercitata nell'attuale sistema ordinamentale dal Tribunale per i minorenni, che è in effetti l'unico esempio nel nostro Paese di giurisdizione specializzata della persona. Di tale esperienza va valorizzata e preservata, in particolare, l'unità della giurisdizione civile e penale per le persone di età minore nonché la presenza nei collegi giudicanti della componente onoraria, che, contrariamente a quanto spesso si sostiene, non costituisce un'ibridazione della giurisdizione ma un riconoscimento del limite interno del sapere giuridico: quest'ultimo, proprio nel confronto dialettico con le altre competenze, quale si realizza in sede di decisione nella camera di consiglio, può meglio esprimere e affermare le ragioni del diritto e lo specifico della giurisdizione.

Infine, andrebbe valorizzata fortemente la risorsa costituita dal *Garante per l'infanzia e l'adolescenza* (legge 12 luglio 2011 n. 112), prevedendo anche un potere sanzionatorio per le ipotesi di violazioni dei diritti delle persone minori di età.

A livello nazionale, sul piano normativo, non sono state approvate leggi su questa specifica materia.

Si segnala, a livello parlamentare, che è in corso l’indagine conoscitiva sull’attuazione della normativa in materia di adozione e di affidamento da parte della Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza¹ e che nel 2011 in Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sono state discusse alcune proposte di legge riguardanti l’adozione da parte degli affidatari dei minori che vengono dichiarati adottabili², presentate anche a seguito della consegna al Parlamento delle firme della petizione “Diritto ai sentimenti per i bambini in affidamento” promossa, su questi temi, dall’associazione “La gabbianella ed altri animali”³. Su questa tematica si è pronunciata anche la Corte europea dei diritti dell’uomo, che con sentenza emessa il 27 aprile 2010 ha ravvisato nel caso ad essa sottoposto la violazione dell’articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848. Ricordiamo al riguardo quanto recentemente riportato anche nel 2° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio circa l’applicazione della CRC in Italia coordinato da Save the Children e sottoscritto da 73 organizzazioni operanti nel settore: *“È inoltre importante, nell’interesse superiore del minore, che a conclusione dell’affidamento vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d’origine, sia quando viene inserito in un’altra famiglia affidataria o adottiva o in una comunità. Si ritiene infatti, anche in base a recenti esperienze negative, che vada salvaguardata la continuità dei rapporti affettivi del minore e che debbano essere evitate interruzioni traumatiche. È di fondamentale importanza che sia sempre rigorosamente rispettato l’articolo 5 comma 1 ultima parte della legge citata, il quale dispone che «l’affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato». Tale norma nella pratica viene spesso disattesa o trascurata, in quanto la sua mancata applicazione non comporta purtroppo alcuna nullità sul piano processuale. Infatti la giurisprudenza ha più volte affermato che gli affidatari non sono parti processuali del procedimento. Tuttavia la loro audizione riveste un’importanza fondamentale per la valutazione dell’interesse del minore, e non dovrebbe mai essere omessa. Qualora il minore affidato sia successivamente dichiarato adottabile il Tribunale per i minorenni deve attentamente valutare il suo superiore interesse, e come prescritto dalla legge il giudice minorile «in base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore». Pertanto deve prendere in considerazione anche l’eventuale adozione da parte degli affidatari, se idonei e disponibili”*⁴.

Comunque una corretta attuazione della legge 184/1983 e s.m., già consente, nell’interesse preminente del minore affidato dichiarato adottabile, la possibilità che esso sia adottato con adozione legittimante dagli affidatari che l’hanno accolto, se gli affidatari sono ritenuti idonei e disponibili all’adozione. Non sarebbero quindi necessarie modifiche legislative, ma sarebbe invece auspicabile la stesura di protocolli operativi fra magistratura minorile ed enti locali per definire le relative procedure⁵. Proposte in tal senso potrebbero essere date nelle Linee guida di cui si parla

¹ I resoconti sono disponibili sul sito della Commissione stessa.

² Sono le seguenti: A.C.3854, A.C.3459 A.C. 4077, A.C. 4279, A.C. 4326.

³ Il testo è reperibile sul sito: www.lagabbianella.org

⁴ Vedi p. 72 del Rapporto, reperibile sul sito: www.gruppocrc.net

⁵ Un gruppo di lavoro istituito dalla Regione Piemonte, formato da rappresentanti degli operatori socio-sanitari, dei giudici minorili e delle associazioni di famiglie affidatarie sta ultimando la stesura di Linee guida in merito. I

successivamente, a cura della Cabina di regia del progetto nazionale *“Un percorso nell’affido”*; nelle stesse si dovrebbero dare indicazioni sui cosiddetti “affidamenti a rischio giuridico di adozione”, altrove definiti “collocamenti”, cioè quegli affidamenti disposti dai tribunali per i minorenni in base all’art. 10, co. 3 della legge 184/1983: questi affidamenti, disposti normalmente nei confronti di coppie che hanno presentato domanda di adozione, sono particolari e complessi e necessitano di supporti adeguati, tenuto anche conto che la loro durata può arrivare a due o più anni, durante i quali, a seconda dei criteri assunti dai diversi tribunali per i minorenni, gli incontri tra genitori di origine e minori possono proseguire nei cosiddetti “luoghi neutri”.

Ministero dell’Istruzione e Ufficio scolastico regionale del Piemonte

Sul versante scolastico, si segnala che la Direzione Generale per lo Studente, l’Integrazione, la Partecipazione e la Comunicazione del Ministero ha recentemente istituito un gruppo di studio e lavoro a livello nazionale per rilevare le specificità educative e didattiche più ricorrenti, connesse all’inserimento scolastico dei minori adottati e in condizione di affidamento temporaneo etero familiare (DDG n. 5 del 18/04/11).

Va segnalata sul tema anche la circolare “Note sull’iscrizione e l’inserimento scolastico dei minori affidati e adottati” emanata dal Dirigente dell’Ufficio scolastico regionale del Piemonte in data 11 maggio 2011, indirizzata ai Dirigenti scolastici delle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado del Piemonte, nonché ai Dirigenti e Reggenti degli Ambiti territoriali provinciali che riporta interessanti indicazioni, concordate con le Autorità Giudiziarie minorili, relative ad alcune questioni (residenza del minore affidato o adottato, iscrizione, documenti scolastici e sanitari, ecc.) che potrebbero essere recepite, con le necessarie integrazioni, in una circolare del Ministero dell’Istruzione.

Atti delle amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Va anzitutto rilevato che il diritto del minore a crescere in famiglia affermato dalla legge 184/1983 e s.m. non è un “diritto esigibile” in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta legge (aiuti alle famiglie d’origine, affidamento, ecc.) è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. 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”*.

rappresentanti dell’Anfaa, dell’Ass. Papa Giovanni XXXIII e dei Gruppi Volontari per l’affidamento e l’adozione, degli Uffici Caritas e Famiglia della Diocesi di Torino in una recente lettera inviata ai componenti del suddetto gruppo hanno scritto nel gennaio di quest’anno“ in linea assolutamente prioritaria, il diritto del minore affidato dichiarato adottabile a essere adottato con adozione legittimante dagli affidatari che l’hanno accolto, se gli affidatari sono ritenuti idonei e se disponibili all’adozione. Si deve pertanto evitare, in questi casi, il ricorso (come è avvenuto ancora recentemente) all’adozione nei casi particolari, prevista dall’art. 44, lettera d) della legge 184/1983 e s.m., che, com’è noto, ha finalità e caratteristiche ben diverse. Va anche precisato al riguardo che la pregressa conoscenza della famiglia di origine dell’affidato da parte degli affidatari non deve precludere l’adozione da parte degli stessi affidatari, allorché ricorrano le condizioni sopra citate, e cioè quando i predetti risultino disponibili e idonei all’adozione. Si segnala come raccomandabile una prassi che, soprattutto nei casi in cui l’affidamento del minore si prospetti fin dall’inizio di lunga durata, la scelta degli affidatari sia prioritariamente effettuata tra coloro che sono in possesso dei requisiti previsti per l’adozione”; hanno poi sottolineato che devono “ in ogni caso essere evitati allontanamenti traumatici del minore, sia quando si dispone il suo inserimento in una nuova famiglia, sia quando se ne decida il rientro nella sua famiglia o in quella di parenti. A questo riguardo ribadiamo il nostro fermo dissenso in merito alla prassi di trasferire il minore in una comunità in nome di un suo preteso “decongestionamento affettivo”, come “preparazione” al suo nuovo inserimento familiare”.

Com'è noto, 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 né questa legge né la legge 328/2000 prevedono strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o di associazioni di difesa dei diritti degli assistiti. La situazione è ulteriormente complicata dal fatto che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, la competenza per le politiche socio-assistenziali è demandata in via esclusiva alle Regioni per quanto riguarda i poteri relativi alla legislazione e programmazione, e agli enti locali in merito alla gestione degli interventi, mentre allo Stato compete la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (art. 117, co. 2, lettera m Cost.). Il 4° comma dell'art. 80 della legge 184/1983, riguardante l'adozione e l'affidamento familiare di minori a scopo educativo, stabilisce quanto segue: *“Le Regioni determinano le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche”*. Essendo le Regioni tenute fin dal 1983 (e lo sono tuttora) a emanare norme volte all'attuazione delle disposizioni nazionali in materia di affidamento familiare a scopo educativo di minori, si deve stigmatizzare il fatto che, a eccezione della Regione Piemonte, nessuna Regione ha provveduto con finanziamenti adeguati a rendere questo sostegno realmente esigibile. Permane quindi l'urgente necessità che le Regioni approvino norme che rendano esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli enti gestori dei servizi (Comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, privilegiando – secondo le stesse indicazioni della legge 184/1983 – anzitutto il sostegno ai nuclei familiari in gravi difficoltà. Detto sostegno deve essere fornito, in un'ottica preventiva, attraverso la messa a disposizione dei servizi primari (casa, lavoro ecc.) e interventi assistenziali (aiuti socio-economici, supporti professionali da parte di operatori ecc.), da raccordare con quelli dei servizi sanitari, rivolti ai minori (soprattutto i servizi di psicologia e neuropsichiatria infantile) e/o adulti (in particolare i servizi per tossicodipendenti o quelli psichiatrici).

Per la realizzazione concreta di queste attività devono essere stanziati finanziamenti mirati e vincolati tale da consentire la loro realizzazione e l'effettiva esigibilità da parte degli utenti. Sono quindi insufficienti le iniziative assunte da alcune Regioni, che hanno approvato delibere specifiche sugli affidamenti familiari (ad es. Puglia, Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna ecc.), ma non hanno stanziato finanziamenti mirati per sostenere, anche economicamente, questi interventi, disattendendo, nei fatti, la normativa vigente fin dal 1983⁶. Queste delibere si limitano solo ad affermare la necessità di sostenere gli affidamenti e di corrispondere un rimborso spese agli affidatari, demandando ai Comuni l'attuazione di questi adempimenti.

Si ritiene inoltre necessario che venga prevista anche la possibile prosecuzione, sulla base di progetti specifici, degli affidamenti oltre la maggiore età e l'erogazione di un contributo *“per l'autonomia”* di giovani ex affidati. Devono essere anche qui segnalati i pesanti tagli alla spesa sociale di questi ultimi anni: al riguardo diverse organizzazioni e coordinamenti della società civile⁷ hanno messo in evidenza da un lato come, nonostante la crisi economica, ci siano settori in cui gli investimenti sono stati fatti, dall'altro i costi umani, sociali ed economici che i tagli suddetti comporteranno a breve e a lungo termine sulle fasce più deboli della popolazione. Una preoccupante conferma in tal senso emerge dai resoconti dell'Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza precedentemente citata.

⁶ Sui provvedimenti assunti da Regioni ed enti locali in materia di affidi si rinvia allo specifico capitolo.

⁷ Si segnalano le iniziative in merito assunte dalla campagna di comunicazione *I diritti alzano la voce* (sito: www.idirittialzanolavoce.org).

Rilanciare gli affidamenti familiari: il lavoro della Cabina di regia e del CNSA

Va anzitutto segnalato il progetto nazionale “*Un percorso nell'affido*”, attivato nel 2008, la cui Cabina di regia è composta da rappresentanti del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, del Dipartimento Politiche per la famiglia, del Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'UPI, dell'ANCI, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e del Comune di Genova. La Cabina sta ultimando la stesura delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare⁸ per orientare le istituzioni preposte (in particolare le Regioni, i Comuni, le ASL, la magistratura minorile ecc.) sulle potenzialità e le modalità attuative delle diverse tipologie di affidamento; è intenzione della Cabina di Regia – all'emanazione di queste – far seguire le Linee guida da un “Sussidiario” incentrato sulle proposte di esperienze significative segnalate in materia di affidamenti.

Si segnala inoltre l'attività svolta dal CNSA (Coordinamento Nazionale Servizi Affido), costituito formalmente nel 1998 con un accordo tra diverse amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90. Il CNSA è l'organismo che, a livello nazionale, offre occasioni di confronto sull'affido familiare ai responsabili e agli operatori dei servizi socio-sanitari. Al CNSA, ad oggi, hanno aderito 65 enti e istituzioni (Comuni, Province, Regioni e Asl). L'attività del Coordinamento, cui partecipano operatori tecnici (assistenti sociali, psicologi, educatori) che si occupano di affido familiare, è finalizzata a:

- creare una sede permanente di confronto e dibattito sui temi inerenti l'affido e sulle connesse problematiche familiari e minorili;
- elaborare percorsi metodologici-operativi comuni ai diversi Servizi Affido operanti sul territorio nazionale;
- offrire consulenza tecnico-organizzativa ai Servizi Affidi che ne facciano richiesta;
- proporsi come referente tecnico per gli organi delle amministrazioni locali e centrali nell'ambito della programmazione delle relative politiche locali;
- promuovere iniziative di sensibilizzazione sull'affido e sulle tematiche connesse, anche in collaborazione con il privato sociale, sia a livello locale che nazionale.

La Giunta provinciale della Provincia di Potenza, con delibera n. 2/2010, ha approvato la proposta di assunzione della segreteria del CNSA, precedentemente in capo al Comune di Genova. Con il provvedimento la segreteria nazionale è stata assegnata alla responsabile del Centro affidi della Provincia, attivo da anni sul territorio provinciale.

Si segnala il documento “Diventare affidatari” elaborato dal CNSA anche attraverso un confronto col Tavolo delle associazioni e reti, di cui al punto successivo.

Rilanciare gli affidamenti familiari: il ruolo delle associazioni

Sul versante associativo si segnala che le associazioni e reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie impegnate da anni in percorsi di riflessione comune sulla tutela del diritto dei minori alla famiglia hanno costituito nel 2010 un Tavolo nazionale di lavoro, la cui “base comune” di riferimento è costituita dal documento “10 punti per rilanciare l'affidamento familiare in Italia”: le proposte del documento si inseriscono nel solco della riflessione e dei documenti maturati nel pluriennale confronto delle Associazioni/Reti con il CNSA e prende come riferimento l'analisi condivisa con altri organismi del terzo settore in seno al Gruppo CRC (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) come esposta nel 2° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite del novembre 2009. Il Tavolo nazionale affido è uno “spazio stabile” di lavoro e confronto tra le associazioni nazionali e le reti nazionali e regionali di famiglie

⁸ Le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare sono state definitivamente approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25 ottobre 2012 e presentate dal Sottosegretario Cecilia Guerra il 22 novembre 2012.

affidatarie, già impegnate da anni in percorsi di riflessione. Dal primo gennaio 2012 il Tavolo ha un suo sito: <http://www.tavolonazionaleaffido.it/> dove sono disponibili tutte le informazioni sulle sue attività e i testi di tutti i documenti finora elaborati dal Tavolo; si segnalano in particolare i recenti contributi in merito alla bozza di Linee guida della Cabina di regia, precedentemente citate, e sul tema “La tutela della continuità degli affetti dei minori affidati”.

Il ruolo della magistratura minorile in materia di affidi

In base alla legge 184/1983 e s.m., il Tribunale per i minorenni nel disporre l'affidamento giudiziario dovrebbe precisare l'ente gestore cui è demandata la realizzazione dell'affidamento e l'eventuale collaborazione di altri servizi (ad es. i servizi sanitari); la prevedibile durata dell'affidamento, in relazione alla situazione personale e familiare del minore; le eventuali indicazioni sulle modalità di rapporto del minore coi suoi familiari; l'estensione agli affidatari delle provvidenze di cui all'art. 80 della legge 184/1983 e successive modifiche (assegni familiari, detrazioni fiscali, congedi parentali ecc.).

Dal confronto con le associazioni operanti nel settore, considerate le differenti prassi operative assunte dai Tribunali per i minorenni, si rileva inoltre la necessità che gli stessi:

a) sentano gli affidatari prima di prendere nuovi provvedimenti sui minori da loro accolti, prevedendo la possibilità che gli stessi affidatari (su loro richiesta scritta) vengano sentiti dal giudice competente in tempi compatibili con l'urgenza e la gravità delle questioni prospettate, nei casi in cui la loro valutazione della situazione del minore affidato sia divergente rispetto a quella dei servizi socio-assistenziali e sanitari;

b) sollecitino la piena osservanza da parte dei servizi competenti dell'art. 4, co. 2, della legge 184/1983 e s.m., che prevede l'obbligo da parte loro non solo di riferire senza indugio al Tribunale per i minorenni ogni evento di particolare rilevanza ma anche di presentare una relazione semestrale, relazione che dovrebbe essere conosciuta dagli affidatari, sull'andamento dell'affidamento;

c) indichino nel provvedimento di affidamento che, a conclusione dello stesso, vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio graduale dalla famiglia affidataria e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d'origine, sia quando viene inserito in un'altra famiglia affidataria o adottiva o in una comunità (vedi al riguardo quanto esposto precedentemente).

Linee guida delle Regioni

Le Regioni che hanno emanato delle linee guida sull'affidamento hanno utilizzato questo strumento giuridico sia per approfondire alcuni elementi essenziali della legge 184/1983 che per realizzare una guida a beneficio di tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti di base per l'avvio, lo sviluppo e la conclusione degli interventi di accoglienza dei minori “fuori famiglia”. Le specifiche peculiarità regionali delle singole linee guida sull'affidamento risiedono, infatti, essenzialmente nel maggiore o minore rilievo che viene attribuito ad alcuni aspetti della legge piuttosto che ad altri.

In questo documento ci soffermeremo, essenzialmente, sulle Regioni che hanno prodotto delle linee guida nel periodo che va dal 2009 al 2011⁹ concludendo, poi, con la segnalazione di due

⁹ Occorre, in ogni caso, ricordare che sono diverse le Regioni che hanno già legiferato sul tema negli anni precedenti:

- la **Regione Calabria**, con DGR 9 novembre 2007, n. 706 Linee-Guida sull'affidamento familiare della Regione Calabria. Revoca Delib. G.R. n. 474/2002, stabilisce il percorso per gli affidatari per ottenere, almeno per quelli risultati idonei, l'iscrizione nei corrispondenti albi (distrettuali, provinciali e regionale). Il contributo economico di base è determinato con provvedimento regionale e l'eventuale integrazione deve essere esplicitamente inclusa nel progetto educativo individuale.

provvedimenti regionali che non sono linee guida ma che rappresentano, comunque, degli atti giuridici significativi per la materia di cui ci occupiamo.

► La **Regione Basilicata** con la **DGR 1218/2010** ha attivato una campagna di promozione e sensibilizzazione sul tema, ma aveva, già nel 2008, approvato delle linee di indirizzo (DGR 23 aprile 2008, n. 517, Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare) dove definisce una tassativa tipologia di affido con precisi requisiti per l'affidatario, che può essere iscritto

- La **Regione Campania**, con DGR 22 dicembre 2006, n. 2111, ha emanato delle "Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari. Contrasto all'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà personali e/o socio-familiari. Sostegno affido temporaneo" e con DGR 30 aprile 2004, n. 644, ha approvato le Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare.

- La **Regione Liguria**, con DGR 18 luglio 1997, n. 2755, Linee regionali d'indirizzo per l'Affido Familiare, attribuisce ai consultori familiari l'erogazione di servizi di ascolto, di terapia, di sostegno e di consulenza nei confronti delle famiglie anche affidatarie e dei bambini e al distretto sociale l'indagine psicosociale sul minore e sulla famiglia d'origine, la formulazione delle proposte e del progetto di affidamento, i rapporti con l'Autorità giudiziaria minorile, l'abbinamento tra minore e famiglia affidataria in collaborazione con il gruppo di zona (formato da assistente sociale e psicologo), la segnalazione al gruppo di zona delle situazioni dei minori da affidare, il sostegno alla famiglia d'origine, al minore e supporto alla famiglia affidataria nella gestione dell'affido in collaborazione con il gruppo di zona, la verifica periodica dell'andamento dell'affido.

- La **Regione Piemonte**, con DGR 17 novembre 2003, n. 79-11035, in unico atto ha approvato le linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, con il fine di rafforzare ed estendere l'affidamento come modalità di risposta al disagio familiare, in alternativa al ricovero in presidi socio-assistenziali per minori, e anche di dare un esplicito riconoscimento della natura di servizio all'opera svolta dagli affidatari. Si tratta di un provvedimento che mira a rafforzare l'organizzazione dei servizi, in quanto ritiene necessario che gli enti locali singoli e associati gestori delle funzioni socio-assistenziali assumano entro 6 mesi dall'approvazione della deliberazione un proprio atto di recepimento delle linee d'indirizzo regionali, con particolare riferimento alla definizione del contributo base per l'affidamento familiare di minori, all'erogazione di tale contributo per gli affidamenti a rischio giuridico, all'erogazione del contributo per minori di età superiore a 12 anni o con handicap accertato, e prevede anche un finanziamento a tantum agli enti stessi in relazione all'assunzione delle linee guida regionali.

- La **Regione Puglia** ha approvato la DGR 17 aprile 2007, n. 494, *Linee-guida sull'Affidamento Familiare dei Minori in attuazione della legge 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica legge 184/1983). Approvazione.* Una specifica norma del regolamento attuativo della legge sul sistema integrato dei servizi sociali (regolamento 18 gennaio 2007, n. 4, attuativo della LR 19/2006) prevede i compiti del servizio sociale, dispone in ordine alla costituzione di équipe socio-sanitarie, che devono essere composte almeno da un assistente sociale, da un educatore o pedagogista e da uno psicologo, assegnati a questo compito dal proprio servizio di appartenenza, e devono essere organizzate in modo da prevedere ore di lavoro sia congiunto sia individuale a cui si possono affiancare mediatori interculturali. Si stabilisce che il servizio di affidamento familiare debba essere disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico che definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. Le linee guida regionali sull'affidamento familiare valorizzano l'affidamento familiare come segno concreto della possibilità di garantire i diritti fondamentali ai minori in difficoltà e di sperimentare una cultura solidale sul territorio, prevedono i requisiti essenziali degli affidatari, disciplinano l'anagrafe unica regionale, nella quale sono iscritti gli idonei all'affidamento, promuovono percorsi di lavoro omogenei, disciplinano le verifiche sull'andamento del progetto e la valutazione finale. Il sostegno economico agli affidatari è quantificato nei limiti della disponibilità finanziaria dei bilanci comunali e piani sociali di zona.

- La **Regione Sicilia**, Disp. Interass. 17 febbraio 2005, n. 320/410, Direttiva interassessoriale in materia di affidamento familiare.

- La **Regione Toscana**, DGR 27 febbraio 2006, n. 139, *Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettera e), legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41.* Gli indirizzi in materia di affidamento, emanati in attuazione della legge sul Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, fanno seguito ad altri provvedimenti regionali a favore di minori e hanno la particolarità di porsi alcuni obiettivi: si tratta della riduzione dei casi di allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine; dell'incremento dell'affido di tipo consensuale; dell'abbreviazione del periodo di durata dell'affidamento e dell'incremento dei rientri in famiglia.

- La **Regione Veneto**, ha approvato la DGR 8 agosto 2008, n. 2416 che, nel definire le Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010 – fornisce indicazioni rispetto a quali dovranno essere i percorsi di recepimento sia a livello locale che regionale. Le linee guida sull'affido sono dunque un'ampia riflessione sulle problematiche che i vari soggetti in esso coinvolti (operatori e privato sociale), hanno incontrato quotidianamente e vogliono essere un aiuto anche per le famiglie affidatarie.

nell'anagrafe regionale solo se risulta positiva la sua valutazione alla fine del percorso di orientamento e individuazione.

► La **Regione Emilia-Romagna** ha approvato, con **DGR 846/2007**, una direttiva che regolamentava nello stesso documento l'accoglienza di bambini e adolescenti sia in affidamento familiare che in comunità, per sottolineare l'identità dei loro diritti, indipendentemente dalla scelta di collocazione che, nel loro superiore interesse, i servizi territoriali o l'autorità giudiziaria avessero compiuto. I tratti della direttiva erano:

- la centralità dei diritti del bambino o ragazzo fuori famiglia;
- la considerazione che il sostegno alla famiglia di origine rappresenta il primo e ineliminabile compito dei servizi del territorio, anche nell'ottica di evitare ove possibile l'allontanamento;
- una particolare attenzione alla formazione delle persone che si prendono cura dei ragazzi sia in affidamento familiare che in comunità;
- la previsione dell'autorizzazione al funzionamento per tutte le comunità che accolgono minorenni, escludendo la possibilità di procedure diverse quale procedura di garanzia di tutela.

Ma con la nuova **DGR del 19 dicembre 2011, n. 1904** *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*, è stata sostituita la DGR 846/07. La nuova disciplina sull'affido e sull'accoglienza riafferma il valore delle scelte fondamentali compiute con la precedente direttiva 846/2007, aggiorna le norme in materia di tutela dei minorenni allontanati dalla famiglia – o a rischio di allontanamento – in attuazione della legge regionale 14/08, e conferma una visione di integrazione degli interventi di tutela a sostegno del bambino o del ragazzo. Le disposizioni riguardano tutti i casi in cui le difficoltà familiari richiedono l'allontanamento temporaneo del minore e la sua accoglienza in affidamento familiare o in comunità a causa di situazioni di emergenza che ne richiedano un'immediata tutela, ma anche modelli di intervento per accompagnare famiglie in difficoltà ed evitare, dove possibile, l'allontanamento. Viene nuovamente previsto e dettagliato il percorso che le famiglie o le persone che desiderano diventare affidatarie devono seguire: una prima informazione circa gli elementi conoscitivi sulla normativa di riferimento, sui tempi e le modalità del percorso, sul ruolo svolto dai servizi, dalle associazioni e dal Tribunale per i minorenni, nonché sui diritti dei bambini accolti e sui diritti, poteri e obblighi degli adulti; è inoltre data notizia circa l'obbligo che gli affidatari possiedano idonee qualità morali.

La preparazione dei nuclei familiari candidati all'affidamento viene realizzata mediante appositi corsi di preparazione, che deve essere considerata come un'attività costante dei servizi e come una importante occasione di integrazione e di lavoro comune con le associazioni delle famiglie affidatarie presenti nel territorio che sono chiamate, nel loro insieme, a contribuire alla progettazione e alla realizzazione dei percorsi di preparazione. In seguito alla preparazione del nucleo o persona accogliente, la Regione prevede l'elaborazione di una ipotesi progettuale da redigersi in forma scritta, che contenga gli elementi essenziali indicati dalla legge 184/83 per la definizione del provvedimento di affidamento.

Tali elementi riguardano:

- i motivi e gli obiettivi del provvedimento di affidamento;
- i tempi e modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, previsti in generale dalla normativa, ma da specificare in relazione alle singole situazioni;
- le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore;
- le indicazioni nonché i modi e i tempi delle verifiche da parte del servizio sociale territoriale al quale è attribuita la responsabilità del progetto di intervento e la vigilanza durante

l'affidamento, con l'obbligo di tenere costantemente informato il Giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni a seconda che si tratti di affidamento consensuale o giudiziale.

Dopo l'affidamento, si stabilisce la necessità di un progetto di accompagnamento, per integrare con nuovi elementi l'ipotesi inizialmente formulata.

Si sottolinea che nel progetto potranno essere espressi in modo particolareggiato gli impegni che gli operatori dei servizi socio-sanitari e le figure affidatarie con funzioni genitoriali si assumono, primo fra tutti garantire il superiore interesse del minore. L'ipotesi progettuale iniziale deve essere poi sviluppata e integrata in modo da assicurare un programma adeguato ad aiutare le due famiglie (quella affidataria e quella naturale) interpretando e sostenendo il percorso di adattamento del bambino o adolescente alla nuova esperienza, anche tramite osservazione delle modalità dei rapporti tra l'affidato e la famiglia di origine. È raccomandabile che, soprattutto negli affidamenti giudiziali, il servizio stabilisca precise regole sulle forme di comunicazione (scritta, telefonica, incontri con o senza la presenza degli operatori, eventuali rientri nel fine settimana, festeggiamento di compleanno, festività ecc.), ricercando per quanto possibile l'accordo con la famiglia d'origine. Si stabilisce il numero minimo di sei incontri all'anno con gli operatori dei servizi, comprensivo delle visite domiciliari presso la famiglia affidataria. Inoltre si raccomanda la definizione da parte dei servizi di regole precise, condivise da tutti gli attori coinvolti, per evitare o ridurre la possibilità che insorgano conflitti tra il bambino e i genitori naturali o il nucleo affidatario. Questa capacità di regolamentare in dettaglio deve essere bilanciata con una forte attenzione all'ascolto delle necessità relazionali e affettive del bambino o ragazzo e agli esiti dei momenti di contatto, in modo da potere rapidamente modificare le scelte operate soprattutto quando si percepisce una sofferenza del minore o, all'opposto, quando cominciano a crearsi le condizioni per un rapporto più ricco e significativo. Qualora le modalità di rapporto siano stabilite dal Tribunale per i minorenni, questo deve essere tempestivamente coinvolto per la loro modifica.

► La **Regione Lombardia** con la **DGR 24-5-2011 n. 9/1772**, *Linee guida per l'affidamento familiare* (art. 2 L. 149/2001) riconoscendo il diritto del minore a essere educato nell'ambito di una famiglia, ha disposto che il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, sia affidato a una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno; la famiglia, quindi, deve essere la soluzione privilegiata a eccezione di quei casi particolari in cui la soluzione familiare risulti temporaneamente o permanentemente inopportuna, a causa dell'età, delle problematiche inerenti le condizioni e i vissuti, e ogni qualvolta si riscontri, nel superiore interesse del minore, la necessità di una soluzione comunitaria educativa diversa dalla famiglia e di accompagnamento da parte di figure professionali adulte. Lo scopo principale delle linee guida è quello di individuare e declinare ruoli e responsabilità dei diversi soggetti, istituzionali e non, che intervengono nella realizzazione dell'affido, contribuendo a creare sinergie tra tutti i soggetti e servizi che entrano in gioco, in tutto o in parte, nel percorso di affidamento familiare.

Per quanto riguarda gli aspetti delle linee guida che inquadrano la figura degli affidatari si può rilevare che:

- per rendersi disponibili all'accoglienza di un minore, non sono previsti limiti d'età né di reddito;
- l'affido è una proposta dove gli adulti che si propongono devono essere consapevoli del fatto che la permanenza del minore presso di loro, e il richiesto investimento educativo e affettivo, sono per loro natura temporanei;
- come previsto dalla legge, gli affidatari esercitano i poteri connessi con la potestà genitoriale in relazione alle decisioni di carattere ordinario, sia relativamente alla scuola (firma del diario, giustificazione delle assenze, autorizzazione alle uscite, colloqui con insegnanti, elettorato attivo e passivo negli organi rappresentativi ecc.) che alla salute, salvo il consenso

dei genitori naturali o del tutore per quegli interventi che esulano dall'ordinario (es. intervento chirurgico necessitato *quoad vitam*, esami clinici invasivi e rischiosi). Agli affidatari possono essere conferiti ulteriori poteri, anche di natura straordinaria, indicati nel provvedimento dell'autorità giudiziaria;

- la disponibilità all'accoglienza di un minore implica, per la famiglia affidataria, anche la disponibilità ad assumere alcune responsabilità imprescindibili per garantire al bambino/a accolto tutte le condizioni che possano favorire la sua crescita serena ed equilibrata.

In merito a quest'ultimo punto, oltre alla responsabilità di provvedere alla cura, mantenimento, educazione e istruzione del minore, in collaborazione con i servizi sociali e l'eventuale associazione familiare di supporto scelta dalla stessa famiglia, gli affidatari, al fine di garantire le condizioni ambientali, le relazioni educative e affettive utili a un adeguato sviluppo psicofisico del minore, dovranno assumersi anche altre responsabilità, tra cui:

- partecipare e collaborare attivamente alla costruzione del progetto educativo rivolto al minore;
- assicurare la massima riservatezza e rispetto della storia e situazione del minore e della sua famiglia;
- aiutare il minore a familiarizzare con il proprio vissuto e incoraggiarlo a mantenere i contatti con la sua famiglia di origine e il suo background sociale, religioso e culturale, tenendo conto anche delle indicazioni dei genitori naturali per i quali non è decaduta la potestà;
- creare un contesto di supporto fondato sulla comprensione e sul rispetto, permettendo lo sviluppo di una relazione coesa, trasparente, confidenziale e stabile;
- tenere conto dei bisogni individuali del minore, delle sue abilità e del suo livello di comprensione, sostenendo le sue capacità e potenzialità e incoraggiandolo a svilupparle;
- usare un linguaggio adeguato al modo di pensare del bambino, ascoltarlo ed essere comprensivi, empatici e pazienti.

Tra le responsabilità della famiglia affidataria c'è anche quella di non sostituirsi alla famiglia d'origine ma di affiancarla, supplendo alle sue funzioni per il tempo necessario a superare i problemi che hanno contraddistinto l'intervento.

La Regione prevede quale strumento base di definizione di ruoli e compiti il "progetto quadro", al quale sono chiamati a partecipare i servizi sociali del Comune singolo o associato (Servizio tutela minori, Servizio affidi) quelli dell'Asl (di valutazione o specialistici laddove coinvolti) e gli altri attori che collaborano alla realizzazione del progetto: le associazioni familiari/reti familiari, la famiglia affidataria, il tutore legale e tutti coloro che sono coinvolti sul caso. Tra le finalità del progetto, si richiama quella di garantire la partecipazione attiva della famiglia affidataria e dell'associazione familiare di cui eventualmente la famiglia affidataria faccia parte.

Le linee guida elencano tutti gli aspetti che devono essere curati e presi in considerazione nel progetto quadro e nella sua rivisitazione nel corso dell'affido.

La famiglia affidataria e l'eventuale associazione familiare collaborano soprattutto dal momento in cui il bambino o il ragazzo arriva in famiglia perché, se è evidente che l'unità di lavoro ha un ruolo predominante nella costruzione del progetto nella fase iniziale, è soprattutto dopo l'avvio del progetto che la famiglia affidataria e l'associazione familiare entrano nella progettazione apportando la propria esperienza. La nuova situazione che si determina con l'ingresso del bambino o ragazzo nel nucleo affidatario permette un approfondimento delle sue necessità e caratteristiche, dello stile educativo degli affidatari e della loro capacità di costruire tra loro una significativa relazione.

La famiglia affidataria e l'associazione familiare sono referenti privilegiati nella lettura dei segnali di disagio, di evoluzione e di cambiamento del bambino o del ragazzo affidato, e sono in grado di contribuire ad adeguare tempestivamente l'intervento al modificarsi della situazione.

Quindi, dato che l'associazione familiare di cui gli affidatari si avvalgono partecipa a pieno titolo al progetto di affido del minore ed è interlocutore del servizio sociale, sono auspicabili forme di collaborazione stabili e continuative tra ente pubblico e associazioni familiari/reti di famiglie sancite da accordi o convenzioni al fine di valorizzare il ruolo ad esse attribuito.

Si richiama il fatto che, nel corso del procedimento, il Tribunale per i minorenni monitora l'andamento del progetto di affido attraverso udienze anche con gli affidatari e le associazioni familiari eventualmente coinvolte nell'affido.

Infine le linee guida della Regione riprendono esempi di buone pratiche, realizzate, già attive o che si stanno sperimentando sul territorio. Una di queste prassi presenta due esempi in cui vengono raccolti i suggerimenti desunti da regolamenti già in uso in ambiti territoriali che hanno già sperimentato o stanno sperimentando una gestione associata degli affidi tra più comuni/ambiti territoriali attraverso un "Centro per l'affido" avviato a livello di ambito, di ambiti, o meglio, di provincia.

Nel primo esempio, rispetto all'inquadramento delle figure degli affidatari, si specificano:

- i **diritti** degli affidatari: essere informati sulle finalità dell'affidamento, in generale e per lo specifico progetto; essere formati sulle tematiche specifiche dell'affido; essere partecipi e coinvolti in tutte le fasi del progetto; avere un sostegno professionale individuale, familiare e di gruppo; avere facilitazioni per l'accesso ai servizi sanitari, educativi, sociali necessari al minore; avere un contributo svincolato dal reddito, indicizzato annualmente, a cui si aggiunga il riconoscimento delle spese straordinarie sostenute, come meglio esplicitato all'art. 9;
- i **doveri e compiti** degli affidatari: collaborare alla realizzazione e costruzione del progetto formulato con i servizi e con la famiglia d'origine; esercitare i poteri connessi con la potestà familiare, su delega dell'ente affidatario o disponente, e pertanto intrattenendo rapporti con la scuola, i medici, gli adulti di riferimento del minore (legge 28 marzo 2001 n. 149, art. 5, co. 1); provvedere alla cura, al mantenimento, all'educazione e all'istruzione del bambino in collaborazione con i Servizi tenendo conto delle indicazioni dei genitori, in conformità con le disposizioni dell'Autorità Giudiziaria (legge 28 marzo 2001 n. 149, art. 5, co. 1); mantenere, concordando le modalità con gli operatori dei Servizi, i rapporti con la famiglia d'origine, nel rispetto delle eventuali prescrizioni dell'Autorità Giudiziaria; assicurare discrezione e riservatezza circa la situazione del bambino e della sua famiglia d'origine; collaborare, alla chiusura dell'affido, alla progettazione e realizzazione del rientro, anche prevedendo le forme di mantenimento della relazione instaurata con il bambino.

Nel secondo esempio viene proposta una griglia, elaborata dal Servizio Affidi Provinciale degli Ambiti distrettuali di Lecco, Bellano e Merate, quale esempio utile per definire gli impegni reciproci tra il servizio titolare del progetto di affidamento, la famiglia d'origine del minore e la famiglia affidataria, che potrebbe essere allegato al progetto di affido.

I genitori affidatari si impegnano

con il/la minore:

- a provvedere alla cura, mantenimento, educazione e istruzione del minore in collaborazione con i servizi sociali e l'eventuale associazione familiare di supporto scelta dalla famiglia affidataria, al fine di garantire le condizioni ambientali, relazionali e affettive utili a un adeguato sviluppo psico-fisico del minore;
- a proporsi come figura affettivo educativa di riferimento;

- a favorire il mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine.

con i genitori del/della minore:

- a collaborare e condividere le informazioni necessarie al benessere del/della minore con il servizio sociale;
- a condividere le scelte di straordinaria amministrazione;
- a verificare e valutare il progetto di affido congiuntamente al servizio affidi.

con il servizio affidi territoriale:

- a mantenere un rapporto costante comunicando eventuali richieste e problemi, segnalando eventuali variazioni al calendario così come esposto nel presente progetto;
- a condividere le proprie percezioni relative all'andamento del progetto di affido.

I servizi sociali si impegnano con i **genitori affidatari**:

- a erogare un contributo economico a favore degli affidatari
- a regolamentare i rapporti con i genitori
- a condividere le scelte di straordinaria amministrazione

Il servizio affidi territoriale si impegna con la **famiglia affidataria**:

- a sostenere il nucleo familiare nell'inserimento del minore presso il proprio nucleo attraverso colloqui telefonici, colloqui, visite domiciliari e incontri di gruppo con le famiglie ad opera degli operatori;
- a monitorare l'andamento del progetto di affido attraverso colloqui e visite domiciliari;
- a sostenerla di fronte alle difficoltà che possono emergere durante l'affidamento;
- ad accompagnarla a gestire il rientro definitivo del minore nella famiglia di origine.

► **La Regione Molise con DGR 16 novembre 2009, n. 1092 Direttiva sull'affidamento familiare dei minori** sottolinea la necessità di dare adeguato risalto al ruolo delle famiglie disponibili all'affido e delle associazioni di famiglie, le prime perché rappresentano il vero "valore" all'interno della rete di protezione e tutela del minore, le seconde perché costituiscono un interlocutore privilegiato dei servizi per la qualificazione e la promozione dell'affido, rivestendo un ruolo determinante nella formazione e nel sostegno delle famiglie affidatarie durante le varie fasi dell'esperienza.

Si stabiliscono poi i requisiti per gli aspiranti all'affidamento familiare al fine di effettuare una valutazione e selezione delle famiglie affidatarie, indipendentemente dal reddito o dal tenore di vita. Tali requisiti sono:

- l'assenza di condanne penali e di carichi pendenti;
- lo spazio logistico per offrire ospitalità;
- la disponibilità affettiva e la propensione ad aiutare il bambino a sviluppare le sue potenzialità, valorizzando le sue risorse;
- la consapevolezza della presenza e dell'importanza della famiglia d'origine nella vita del bambino;
- la disponibilità a partecipare ai gruppi di sostegno e alle attività di formazione e di confronto.

Si prevede che, individuata la famiglia, l'équipe programmi gli interventi preparatori all'affidamento. Rispetto a quelli rivolti al soggetto famiglia affidataria, si definiscono come scopi:

- orientarla nella conoscenza del minore e, quando previsto, anche della sua famiglia, programmandone anche gli incontri,

- sostenerla ad assumere un atteggiamento di comprensione/collaborazione verso la famiglia naturale,
- farla sentire partecipe del progetto complessivo e non solo dei suoi compiti verso il minore,
- farle conoscere gli operatori coinvolti nel progetto,
- in presenza di un minore straniero è necessario l'intervento di un mediatore interculturale che faciliti la reciproca conoscenza e comprensione.

Il progetto di intervento, elaborato dall'équipe territoriale competente, strutturato sulla base delle disposizioni dell'Autorità Giudiziaria Minorile, deve essere definito nel confronto con la famiglia di origine, con la famiglia affidataria e, entro i limiti consentiti dall'età, con il minore al fine di giungere a una condivisione degli interventi da porre in essere, ottenere la collaborazione delle parti e concordare i rispettivi impegni, dando ad essi forma scritta.

Il documento da sottoscrivere a cura delle parti – famiglia naturale, affidataria, équipe territoriale integrata multiprofessionale, con cui si fissano le condizioni dell'affidamento, modificabili in seguito alle verifiche periodiche – deve seguire una struttura che preveda, tra i punti cardine, gli impegni della famiglia affidataria in ordine ai bisogni educativi, di istruzione, sociali e sanitari del minore, al rispetto della sua identità, ai rapporti con la sua famiglia, alla partecipazione ai gruppi di sostegno.

Il Giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto, sentita l'équipe territoriale integrata multiprofessionale competente, gli esercenti la potestà parentale, gli affidatari, il minore che ha compiuto gli anni dodici – e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento –, se necessario, richiede al competente Tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore.

Per quanto riguarda gli obblighi e i diritti dell'affidatario e iscrizione nello stato di famiglia:

- l'affidatario è tenuto a provvedere al mantenimento, all'educazione e all'istruzione del minore, osservando le prescrizioni stabilite da chi ha disposto l'affidamento,
- esercita, in ogni caso, i poteri connessi con la potestà parentale in relazione ai rapporti con l'istituzione scolastica e le autorità sanitarie, ai sensi dell'art. 5 della legge 149/2001,
- può essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

L'affidatario, in relazione ai rapporti con le autorità scolastiche esercita i poteri connessi con la potestà parentale:

- partecipa all'elezione degli organi collegiali (art. 19 DPR n. 416/1974) e gestisce totalmente le relazioni scolastiche (firma del diario, giustificazione delle assenze, autorizzazioni alle uscite o gite scolastiche, colloqui con gli insegnanti),
- mentre deve seguire le indicazioni dell'autorità affidante e tener conto di quelle del tutore o dei genitori rispetto a scelte discrezionali e di rilievo per il futuro dell'affidato, iscrizione a corsi e scuole non dell'obbligo, frequenza dell'ora di religione nel periodo della scuola dell'obbligo (art. 5, co. 1 legge 149/2001).

L'iscrizione al nido, alle scuole dell'obbligo e superiori si effettua sulla base del domicilio del minore. La famiglia affidataria deve presentare la documentazione che attesti l'affidamento.

La richiesta per ottenere il documento, carta d'identità o passaporto, per potersi recare all'estero con un minore in affidamento deve essere firmato dai genitori naturali o dal tutore (legge 1185/1967 art. 3). In assenza del consenso dei genitori, il Giudice tutelare può autorizzare l'espatrio. La famiglia affidataria, che necessita di tale documentazione, deve rivolgersi ai servizi territoriali che hanno in carico il minore che forniscono le informazioni necessarie e collaborano all'ottenimento del documento.

► **La Provincia Autonoma di Trento** ha approvato con **DGP n. 2278/2011** le *Linee guida per l'affidamento familiare in provincia di Trento*. Tra gli scopi delle linee guida, vi è quello di definire le funzioni, i compiti e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

Le linee guida riprendono e sottolineano alcuni punti fondamentali della legge 149/2001:

- per le famiglie, le coppie e i singoli che si rendono disponibili ad accogliere un minore in affidamento, si ribadisce la necessità di attivare un percorso di formazione e preparazione, anche attraverso degli incontri di valutazione e conoscenza delle risorse interne al nucleo;
- tra le funzioni della famiglia affidataria si rimarca il richiamo che viene fatto nelle nuove disposizioni di legge e prassi, alle capacità affettive, sia come necessità per il minore, sia come elemento di valutazione della famiglia affidataria;
- il progetto di affidamento viene descritto non come protocollo standardizzato ma come strumento flessibile e necessario per un buon andamento dell'affidamento familiare; viene definito sulla base dei bisogni del minore e della sua famiglia, considerando anche la complessità delle problematiche dei genitori naturali e della disponibilità della famiglia affidataria, è quindi un intervento che va a toccare equilibri delicatissimi;
- gli affidatari hanno il dovere di accogliere presso di sé il minore e l'obbligo di provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, nel rispetto delle indicazioni dei genitori per i quali non siano stati adottati dal Tribunale per i minorenni dei provvedimenti limitativi o ablativi della potestà genitoriale e delle indicazioni offerte dalla Autorità affidante;
- i poteri connessi con la potestà genitoriale vengono esercitati dagli affidatari in riferimento agli ordinari rapporti con la scuola e con l'autorità sanitaria;
- il servizio sociale, su disposizione del Tribunale per i minorenni e secondo le necessità del caso, svolge attività di sostegno psicosociale nei confronti della famiglia d'origine e agevola i rapporti tra la stessa e il minore;
- al fine di sostenere la famiglia affidataria, la normativa prevede a suo favore delle misure di aiuto economico;
- sia nel caso di affidi giudiziali, nei quali le funzioni e i limiti del ruolo delle due famiglie (affidataria e d'origine) sono fissati dal Tribunale per i minorenni, che nel caso di affidi consensuali, un contratto deve essere stipulato tra tutti i soggetti per definire un progetto specifico di affido che tutti gli interessati si impegnano a portare avanti.

Altri provvedimenti regionali significativi

► **La Regione Marche**, con la **DGR n. 865 dell'11 giugno 2012** Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia, merita di essere segnalata in quanto rappresenta un potenziale passo avanti nel sostegno dell'affidamento familiare, avendo introdotto nell'ordinamento regionale delle novità che possono essere così schematizzate:

- vengono finalmente definiti i criteri per la determinazione dei contributi economici per l'affidamento familiare e per l'affidamento a parenti (prima di essa non c'era niente del genere per cui in numerosi comuni della Regione il contributo, pur previsto per legge, non era erogato o era di importo irrisorio, adesso, invece, una volta ancorato il contributo a un parametro nazionale indicizzato c'è una maggiore certezza per le famiglie affidatarie);
- è vero che la DGR non prevede uno stanziamento a favore delle misure di sostegno per l'affidamento familiare e, quindi, non potrà trovare immediata attuazione, tuttavia la stessa contiene un impegno della regione a trovare i fondi per provvedere in tal senso;
- vengono anche dettati i criteri per definire le tariffe per la permanenza dei minori nelle strutture residenziali di accoglienza per i minorenni: si tratta di una novità significativa perché in questo modo si comincia a mettere ordine (anche se solo provvisoriamente perché si richiama la necessità di un provvedimento generale sul sistema di tariffazione) in

- un'autentica 'giungla'. Tale provvedimento, infatti, dice chiaramente cosa deve essere pagato alle strutture pur lasciando un margine di circa il 10%;
- infine, vengono indicati i criteri e le modalità per il riparto dei fondi regionali per i minori ai Comuni e questa, forse, è la parte più significativa perché tutela i comuni più piccoli, incentivando la "gestione associata" a livello di Ambiti Territoriali Sociali e, soprattutto, si sposta – in linea con la legge 184/1983 – l'asse degli interventi dalla comunità all'affidamento prevedendo che i contributi regionali spettino solo ai comuni che si sono allineati ai livelli di contributi alle famiglie affidatarie definiti dalla DGR stessa.

► **La Regione Valle d'Aosta, con la DGR 01-07-2011, n. 1551** Approvazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi di cui al Capo II (Interventi a favore di minori, dei giovani adulti e delle loro famiglie) della LR n. 23/2010 e delle "Disposizioni applicative in materia di affidamento familiare di minori e di interventi in favore di giovani adulti per il raggiungimento dell'autonomia", ha approvato le disposizioni regionali inerenti alle condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che ospitano minori in affidamento, ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, e degli interventi per i giovani tra i diciotto e i ventuno anni, in situazioni di disagio, per il raggiungimento dell'autonomia.

Quando il genitore non possa o non sia in grado di svolgere la sua funzione di cura, vigilanza, di rappresentanza del minore e di amministrazione dei suoi beni, il nostro codice civile all'art. 343 prevede l'attribuzione ad altri soggetti di poteri-doveri sostanzialmente identici a quelli che spetterebbero ai genitori. La normativa sulle funzioni tutorie, costruita nel codice civile del 1942, è pensata prevalentemente per gli atti di natura patrimoniale e risponde più a una realtà in cui il tutore ottemperava essenzialmente al compito di amministratore di patrimonio e, infatti, veniva nominato quasi sempre nei casi di minori ricchi rimasti orfani. Con la ratifica della CRC, benché il dettato del codice civile sia rimasto immutato, l'interpretazione del ruolo del rappresentante del minore è profondamente cambiato. Il nostro ordinamento stabilisce che tranne in alcuni casi, in cui altra Autorità giudiziaria, come per esempio il Tribunale per i minorenni nel caso di minore adottabile, abbia nominato un tutore provvisorio che il giudice tutelare non può cambiare, è il giudice tutelare a scegliere il tutore e la scelta sarà o sulla persona designata in un testamento (o in altro atto pubblico o in una scrittura privata) oppure, se la designazione manca, preferibilmente su un ascendente oppure altro prossimo parente o su una persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta, e che soprattutto dia affidamento di svolgere adeguatamente la funzione assegnatagli.

In Italia sono numerosi i minori stranieri non accompagnati e i minori di etnia rom che non hanno accanto i genitori a occuparsi dell'esercizio dei loro diritti, così l'unico strumento offerto loro per non privarli in concreto dei diritti loro riconosciuti è proprio l'istituto della tutela (artt. 343 ss. cc). E, a questo proposito si è posto il problema del chi dovesse svolgere tale funzione in Italia, visto come la tutela legale a favore di minori deve essere esercitata in maniera completa ed efficace, rappresentando il tutore colui che le istituzioni mettono a fianco di un soggetto debole, perché eserciti i compiti inerenti la potestà; visto il divieto introdotto dall'art. 3 della legge 149 del 28 marzo 2001 di nominare, quali tutori, direttori e operatori di strutture di accoglienza presso le quali sono ospitati i minori; e considerato che parallelamente al crescente fabbisogno di tutori in molte situazioni è inopportuno attribuire compiti di tutela legale a professionisti dei servizi territoriali, titolari delle prestazioni assistenziali, configurandosi spesso una sovrapposizione di ruoli che può determinare conflitti contrari all'interesse del minore (visto che l'ente gravato dall'onere difficilmente programmabile e obiettivamente pesante di mantenimento dei minori non accompagnati, può preferire e, quindi, perseguire la via del rimpatrio del minore, che aspira, invece, a completare il percorso di formazione o di inserimento lavorativo che ha progettato nel nostro Stato).

La strada intrapresa dai legislatori regionali nella legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza di richiamare l'attività di formazione di tutori per l'infanzia, sia in termini di previsione di formazione di un elenco di tutori e/o di curatori cui possa attingere l'Autorità giudiziaria, sia come realizzazione di corsi di formazione per persone idonee ad assumere la funzione di tutore o di curatore è senz'altro positiva; tuttavia ciò accade solo in poche regioni (su questo punto si rimanda alla scheda sui garanti regionali B04 che elenca le Regioni che si sono mosse in tal senso). Del resto la scelta di rivolgersi al volontariato, quindi a persone esterne al sistema e spoglie di altre incombenze disposte a svolgere, su nomina dell'Autorità giudiziaria, l'incarico di tutori dei minori (non senza predisporre un serio progetto di formazione sia preliminare, cioè antecedente l'assunzione dell'ufficio di tutore, sia permanente, che accompagni il tutore nel corso dell'esercizio della tutela), è stata intrapresa da alcune Regioni che hanno iniziato a formare persone disposte ad assumere la tutela legale dei minori privi di sostegno familiare.

Tuttavia nelle linee guida si dovrà dare una certa uniformità ai criteri di nomina e di formazione dei tutori e dei curatori: per esempio, i criteri di formazione non dovranno essere solo criteri giuridici ma anche antropologici perché nel processo sono proprio i tutori che permettono di

assumere al minore la soggettività processuale che la legge gli riconosce e i corsi formativi infatti devono essere corsi dove oltre la parte giuridica si tratta anche il rapporto educativo.

La **Regione Veneto** è stata la prima in Italia a sperimentare il reperimento, la formazione e l'accompagnamento di cittadini volontari per l'assunzione della funzione di tutore legale di minori di età, predisponendo e avviando nel 2001 un apposito progetto "*Progetto tutori del Veneto*" in adempimento alla funzione che la legge istitutiva attribuiva al Pubblico tutore dei minori già nel 1988.

L'esperienza realizzata in Veneto si contraddistingue per essere stata promossa e governata da un'istituzione di garanzia a competenza regionale, d'intesa con altre istituzioni (Regione e Autorità giudiziaria), ma progettata e implementata in stretta collaborazione con il territorio (enti locali). La rete operativa è stata costruita a partire da una quarantina di professionisti del mondo dei servizi socio-sanitari, incaricati dai Direttori sociali e Presidenti delle Conferenze dei Sindaci di svolgere il ruolo prima di promotori del Progetto tutori, poi – in risposta allo sviluppo delle attività e delle connesse responsabilità – di referenti territoriali della tutela legale.

Rilevante è stato ovviamente l'investimento formativo effettuato in dieci anni di attività, che ha coinvolto sia i referenti territoriali sia i volontari aspiranti tutori e i tutori nominati. L'attività formativa si è rivelata uno strumento essenziale per tracciare le linee guida per l'implementazione del Progetto, delineare gli orientamenti per la programmazione e realizzazione delle varie fasi operative, quali la sensibilizzazione, il reclutamento dei volontari, la loro formazione e il monitoraggio e ha rappresentato l'opportunità per riflettere sulla figura del referente territoriale e sul suo ruolo, per giungere a tracciarne un profilo dei compiti e delle competenze necessarie per adempiere alle sue responsabilità.

Presso l'Ufficio del pubblico tutore dei minori è operativa una Banca dati, costantemente aggiornata, contenente i nominativi e i dati dei volontari formati che hanno dichiarato la propria disponibilità ad assumere una tutela (Banca dati tutori); le informazioni sulle tutele attivate e in essere, in modo da disporre di dati aggiornati su quanti e quali siano i tutori impegnati e sull'attività svolta nel tempo, per poterla monitorare tramite l'estrapolazione di dati statistici (Banca dati tutele).

Se certamente positivo è l'aver creato una nuova sensibilità nel sistema di tutela, altrettanto positivo è il bacino di circa 900 volontari che hanno consentito di mantenere il Progetto ancorato alla realtà. Così come l'investimento nelle risorse territoriali, nel lavoro di rete e nelle collaborazioni istituzionali; la valorizzazione della formazione, intesa come formazione permanente e a tutti i livelli, riconoscendo pari dignità ai saperi tecnici e a quelli esperienziali; lo sviluppo delle azioni nell'ottica della ricerca-azione, ossia nell'utilizzo della valutazione come fonte di riprogettazione.

Tuttavia si possono evidenziare aspetti di criticità che possono riguardare l'intero sistema, i referenti territoriali o il gruppo dei volontari-tutori. La conoscenza del Progetto risulta non ancora adeguata tra gli operatori dei servizi socio-sanitari e delle comunità di accoglienza per minori, all'interno delle Aziende socio-sanitarie e degli enti locali e tra i giudici minorili stessi. Rispetto ai tutori, sul piano della formazione si registra la necessità di renderla "permanente", prevedendo più incontri periodici, anche a livello provinciale. Questo sia per dare ai tutori aggiornamenti su temi specifici, sia per ampliare il ventaglio dei contenuti trattati nel corso. Sul piano dell'attività, si registra una scarsa restituzione dell'operato dei tutori. All'Ufficio e, spesso, ai referenti stessi non è sempre chiaro che cosa i tutori facciano e come lo facciano. L'attività di accompagnamento, di supervisione e monitoraggio non è sufficientemente costante e precisa, tanto da consentire, da un lato, di valutare l'agire del volontario, dall'altro di dare a lui per primo una restituzione del suo operato e, quindi, dove necessario, un riorientamento. La valutazione non è mai semplice e scontata e sarebbe utile aprire una riflessione su questo aspetto, cominciando con il chiedersi come dovrebbe essere un "buon" tutore: certamente le conoscenze tecniche – benché imprescindibili – non sono sufficienti. Alcune qualità umane e personali come la forte motivazione, la delicatezza, una certa

intraprendenza unita però al senso del limite, rispetto per le istituzioni, i ruoli, le competenze, disponibilità a collaborare, elasticità, senso del dovere, sono altrettanto importanti.

Fra l'altro tra le problematiche emergenti cui dovranno essere preparati i futuri tutori ci saranno quelle inerenti i minori stranieri non accompagnati, la cui tutela è fortemente influenzata dall'evoluzione della normativa di riferimento da un lato (in particolar modo dalla legge 94/2009) e delle politiche di accoglienza degli enti territoriali dall'altro; i minori richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiati, il cui numero è in continua crescita; i minori coinvolti nel circuito penale, che rimangono al di fuori della tutela dei servizi sociali territoriali, rientrando tra le competenze dei servizi sociali del Tribunale per i minorenni; i minori coinvolti nel processo civile minorile, per i quali si ravvisa la necessità di garantire una specifica rappresentanza tramite il tutore, il curatore speciale e l'avvocato del minore.

Tra gli interventi ipotizzabili: la predisposizione di specifici corsi di formazione per tutori volontari disponibili ad assumere la tutela legale dei minori stranieri non accompagnati che si trovano in carcere; l'aggiornamento dei format dei corsi per tutori legali con specifiche informazioni sui minori richiedenti protezione umanitaria e sulle responsabilità del tutore nel caso specifico di tutela legale di questi minori; il rafforzamento delle competenze dei tutori rispetto all'esercizio del loro ruolo quando chiamati alla tutela di minori coinvolti in procedimenti *de potestate* e per la dichiarazione di adottabilità; inoltre, considerata la rilevanza assunta dal problema della rappresentanza del minore nel processo, conseguentemente all'entrata in vigore delle ultime norme della legge 149/2001, sarebbe auspicabile una formazione in tal senso non solo per gli aspiranti tutori legali, ma anche per le altre figure di rappresentanti, ossia l'avvocato del minore e il curatore speciale che, per la prassi seguita dal Tribunale per i minorenni di Venezia, è in genere sempre un avvocato.

Sicuramente di rilievo è il caso della **Regione Lazio**, che ha previsto nel 2009 un Protocollo di intesa dove il Garante e il Tribunale dei minori hanno optato per l'avvio di un'iniziativa mirata alla formazione e assistenza di tutori legali "esterni". Infatti l'ufficio del Garante curerà la formazione e l'aggiornamento di volontari disponibili a svolgere la funzione di tutore legale in favore di minori e si impegna a costituire un Albo dei Tutori Volontari del Lazio, nel quale verranno inseriti i nominativi di coloro che avranno frequentato positivamente i corsi organizzati dall'ufficio del Garante e il Giudice minorile o il Giudice tutelare, competente per la nomina di tutore legale al minore, potrà attingere all'Albo dei tutori volontari per la nomina a tutore legale del soggetto minore di età. Inoltre, al fine di garantire che la nomina di tutore risponda all'interesse superiore del minore privo dell'esercente la potestà, o il cui genitore è stato sospeso o dichiarato decaduto dalla potestà, oppure nel cui interesse si procede per la dichiarazione dello stato di adottabilità e successivamente per l'affidamento preadottivo, il giudice potrà attingere all'Albo dei tutori per individuare la persona più idonea a ricoprire quel ruolo.

Anche la **Regione Friuli Venezia Giulia**, che ha istituito l'Ufficio del pubblico tutore dei minori con la LR 24 giugno 1993, n. 49, Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori, all'art. 21 chiedeva di individuare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e curatela, assicurando la consulenza e il sostegno ai tutori o ai curatori nominati; nel 2008 ha dato il via a un Progetto importante denominato "*Scuola per tutori legali volontari per minori di età*" che cerca di rispondere al problema dell'utilizzo meramente formale dell'istituto della tutela e dal 2005 ha iniziato a istituire corsi interdisciplinari allo scopo di fornire una base tecnico-giuridica e psicologica nonché un'approfondita conoscenza delle strutture pubbliche e private coinvolte nell'affidamento dei minori per predisporre un registro pubblico dei tutori volontari che dovrebbero, in una prospettiva futura, rappresentare un bacino all'interno del quale i giudici potranno scegliere persone competenti per il ruolo che andranno a coprire.

SINTESI DEI PRINCIPALI NODI CRITICI E TEMI DI ATTENZIONE IN RELAZIONE ALLE AZIONI DEL PIANO ANALIZZATE

Gruppo di lavoro n. 3 Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale e Promuovere l'interculturalità

Il monitoraggio delle azioni del gruppo ha messo in evidenza alcuni punti di criticità che sono trasversali e possono diventare punti di forza per l'orientamento del prossimo Piano d'Azione in modo da gettare le basi per azioni politiche maggiormente adeguate per la tutela dei minori.

Un primo elemento che è emerso macroscopicamente è stata l'assenza nel gruppo dei rappresentanti delle autonomie locali quasi a sottolineare una certa distanza tra il Piano nazionale e le effettive programmazioni territoriali. È stato pertanto difficile interpretare anche i dati che sono pervenuti dalla compilazione dell'apposito questionario che ha evidenziato risposte molto difformi sul territorio nazionale con una scarsa attenzione rispetto alla cultura dell'infanzia e dell'adolescenza se consideriamo che alcune Regioni hanno anche fornito dati non aggiornati. L'idea che ne è nata è quella di una distanza tra un Piano d'Azione nazionale e le azioni che gli enti locali hanno messo in atto. Certamente questo problema può ricondursi anche a un altro elemento trasversale che fa riferimento alla progressiva riduzione delle risorse statali e regionali disponibili per il sistema del welfare che orienta le azioni territoriali più sul soddisfacimento di bisogni che su una reale prevenzione. La prospettiva che può orientare il prossimo Piano può essere quella di favorire una maggiore cooperazione e integrazione tra i livelli istituzionali.

Vista la ricchezza di azioni istituzionali e territoriali è stato difficile per il gruppo rendere omogenee le informazioni ed i materiali raccolti a testimonianza della carenza di un sistema informativo nazionale in grado di favorire lo scambio di esperienze e soprattutto di dati. La ricchezza riscontrata ha messo in evidenza anche un aspetto di criticità dal momento che molte delle azioni fanno capo a organismi diversi che spesso non sono collegati tra loro e riflettono anche diversi punti di osservazione. Questa ricchezza ha anche un lato di criticità perché il minore può apparire come soggetto frammentato a seconda del lato da cui lo si osserva. Secondo il gruppo è l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che dovrebbe disporre di un panorama completo e gestire la circolarità delle numerose informazioni tra tutti gli attori interessati.

Più volte è emerso nel monitoraggio delle azioni di competenza il problema della formazione degli operatori che si ritiene, comunque, basilare al fine di implementare i modelli di intervento più adeguati ai minori. Più volte il gruppo ha fatto riferimento all'art. 12 della legge 328/2000 che è rimasto solamente sulla carta quando avrebbe dovuto individuare le professionalità riconosciute nel settore sociale come è invece avvenuto nel comparto sanitario. A questo si collega anche la mancata approvazione dei livelli essenziali di assistenza sociale che deve essere un punto di riferimento importante nella nuova prospettiva.

In conclusione, oltre che individuare alcune azioni da inserire nel prossimo Piano d'Azione, il gruppo ha rilevato la necessità di promuovere azioni culturali, formative e di scambio che rendano tutte le istituzioni maggiormente attente e sensibili ai bisogni educativi dei minori e delle loro famiglie nei diversi contesti di vita incentivando politiche proattive anche in riferimento alla interculturalità ed all'inclusione sociale. Ciò significa riqualificare i servizi e sviluppare un sistema integrato che permetta un maggiore dialogo tra tutti coloro che, ai diversi livelli, operano con e per i minori senza dimenticare che in questo processo è anche da sviluppare e applicare concretamente il principio generale della partecipazione degli stessi minori.

Direttrice di azione C. Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale. Analisi delle azioni

Premessa

Gli obiettivi generali riferiti alla partecipazione di bambini e adolescenti per la costruzione di un patto intergenerazionale sono finalizzati a:

- potenziare la partecipazione di bambini e adolescenti alla vita quotidiana, familiare e di comunità per favorire l'espressione del loro punto di vista sulle questioni che li riguardano direttamente;
- promuovere una cultura del patto intergenerazionale affinché il rapporto tra le generazioni non sia un fatto scontato, ma assunto come dato programmatico con una forte connotazione culturale attorno al valore della reciprocità solidale tra le generazioni.

Il Piano d'Azione, nel raggiungimento di tali obiettivi, ha individuato quattro azioni specifiche (C) in una visione d'insieme, ma anche integrata, degli interventi in essere al fine di garantire pari opportunità su tutto il territorio nazionale.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Grazie ad un graduale processo di cambiamento culturale e quindi metodologico e organizzativo dei servizi ospedalieri e territoriali, oggi, in Italia sono sempre più diffusi sul territorio nazionale servizi di sostegno alla madre in gravidanza, al bambino e alla coppia che, superando un'impostazione fortemente medicalizzata, promuovono invece esperienze complesse di *accompagnamento al percorso nascita*. Le iniziative assunte a livello *nazionale, regionale e locale* esprimono in vario modo l'affermarsi di alcuni cambiamenti significativi riguardanti: l'attenzione alla *nascita* come evento processuale e multidimensionale, che quindi né inizia né si esaurisce con il parto; la maggiore consapevolezza della criticità del periodo perinatale dal punto di vista del benessere fisico, cognitivo e relazionale del neonato; il riconoscimento della necessità di sostenere gli adulti nell'assumere ruolo e funzioni genitoriali; il modificarsi del contenuto e del profilo delle professioni coinvolte nell'accompagnare la gravidanza e la nascita del bambino. Si tratta di cambiamenti che, seppure affermatasi in molte realtà territoriali, si accompagnano anche ad elementi di persistente criticità in relazione alle risorse disponibili e al permanere di impostazioni culturali e professionali che tendono alla sanitarizzazione dell'esperienza.

Anche a livello politico e legislativo si colgono i segni dei processi di cambiamento sopra descritti, in particolare nei contenuti di leggi e atti di programmazione nazionale e regionale che pongono attenzione ad aree di difficoltà persistenti, ad esempio il ricorso ai tagli cesarei, e raccolgono i nuovi orientamenti per riformulare l'organizzazione dei servizi e delle professioni. Di seguito ci si sofferma su alcuni degli atti più rilevanti adottati nel periodo in esame o comunque significativi ai fini del monitoraggio dell'azione.

Nell'Accordo del 16.12.2010 tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità Montane che ha ad oggetto le "Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo" sono contenuti indirizzi per la programmazione e realizzazione di politiche nazionali, regionali e locali che hanno come campo di pertinenza, nel loro complesso, la quasi totalità degli obiettivi espressi nel Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza riferibili a questa azione. L'Accordo in questione, infatti, propone un programma nazionale, articolato in dieci linee di azione, complementari e sinergiche, da avviare congiuntamente a livello nazionale, regionale e locale e che appaiono del tutto coerenti e sovrapponibili agli obiettivi di Piano indicati per l'azione in esame: misure di politica sanitaria e di accreditamento, carta dei servizi per il percorso nascita, integrazione territorio-ospedale, sviluppo di linee guida sulla gravidanza fisiologica e sul taglio cesareo da parte del SNLG- ISS, programma di implementazione delle linee guida, elaborazione, diffusione e implementazione di raccomandazioni e strumenti per la sicurezza del percorso nascita, procedure di controllo del dolore nel corso del travaglio e del parto, formazione degli operatori, monitoraggio e verifica delle attività.

Attraverso Raccomandazioni e Accordi (fra questi, la Raccomandazione del Ministero della Salute del 2007 per la "Prevenzione della morte materna o malattia grave collegata al travaglio e/o parto" e le Linee guida "Per una corretta indicazione al taglio cesareo", elaborate a partire dalle indicazioni del Piano Sanitario Nazionale 2006/2008 e in linea con il documento preliminare informativo del nuovo Piano Sanitario 2010-2012) si è cercato a livello centrale, di favorire la sicurezza e l'appropriatezza degli interventi durante il percorso nascita e, di conseguenza, il

benessere del bambino e della donna, soprattutto attraverso la sensibilizzazione e la formazione degli operatori. Tali atti tendono a ribadire l'importanza di una dimensione che attiene al tema della nascita, quella della promozione della fisiologia del parto, che si configura, in questi anni, come una delle tematiche emergenti, su cui si focalizza buona parte dell'attività legislativa e progettuale a livello centrale e locale. L'assistenza di una donna nel corso di una gravidanza fisiologica, può essere ancora oggi, come segnalato in precedenza, caratterizzata da una eccessiva medicalizzazione, e si assiste spesso ad una netta separazione tra l'assistenza alla gravidanza fisiologica da quella ad una gravidanza patologica, infatti: la gestazione fisiologica viene seguita sul territorio, principalmente nei consultori familiari e possibilmente dalle ostetriche in team con il ginecologo; le gravidanze a rischio particolarmente elevato o patologiche, invece, sono seguite negli ambulatori ospedalieri dal ginecologo e con il supporto delle ostetriche.

L'obiettivo di favorire processi virtuosi di "umanizzazione" dell'assistenza e il miglioramento complessivo della qualità dell'assistenza è stato ribadito attraverso gli Accordi Stato-Regioni sulle linee progettuali per la definizione degli obiettivi prioritari di piano 2009 e 2010 (Accordi ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulle Linee progettuali per l'utilizzo da parte delle Regioni delle risorse vincolate ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34 bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale relativi agli anni 2009 e 2010 che prevedono la tutela della maternità e la promozione dell'appropriatezza del percorso nascita).

La volontà di integrazione tra servizi, che già emergeva nel Progetto obiettivo materno-infantile del Piano sanitario nazionale (1998-2000), viene ribadita nel sopracitato Accordo del 16.12.2010, in cui viene sancito l'impegno da parte di Stato, Regioni e Comuni a favorire la cooperazione e l'integrazione funzionale tra i livelli istituzionali nel contesto ospedaliero e sul territorio, secondo modelli operativi volti a garantire unità, coerenza ed efficienza degli interventi dell'area materno-infantile.

I Consultori vengono identificati come luogo della "continuità" dell'assistenza alla puerpera e al neonato e divengono, quindi, lo strumento attraverso cui l'assistenza può essere personalizzata dando centralità alla diade madre-bambino.

Parte dell'azione normativa è orientata, inoltre, alla disciplina delle professioni sanitarie coinvolte nell'evento nascita (a partire dal DM 740 del 1994 "Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'ostetrica/o", è stata promulgata la legge 10.08.2000 n. 251 sulla "Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica"). Dalle azioni messe in campo emerge l'orientamento a valorizzare il ruolo dei vari professionisti nell'assistenza alla gravidanza e al parto, in particolare quello delle ostetriche, anche attraverso l'implementazione di percorsi alternativi per il parto fisiologico e il parto a rischio.

Come previsto dall'Accordo del 16.12.2010, il monitoraggio e la verifica delle attività svolte è competenza sia delle singole strutture e Regioni, sia del Comitato Nazionale Percorso Nascita (CPN) che, tra le proprie funzioni, ha quella di realizzare le opportune azioni di coordinamento e verifica delle attività previste nelle linee di azione dell'Accordo.

A livello centrale e regionale, dunque, alcune azioni previste dai sopracitati strumenti di programmazione delle politiche risultano già attuate o prossime ad esserlo:

- definizione degli standard organizzativi, strutturali e tecnologici per i punti nascita (ostetricie e neonatologie/TIN) cui le Regioni devono far riferimento nella riorganizzazione della loro rete assistenziale;
- individuazione, per la prima volta, dello standard minimo di personale per i consultori familiari, mentre per gli altri standard si è fatto riferimento alla legge 34/96 e al Progetto Obiettivo Materno-Infantile;

- le Linee guida sulla gravidanza fisiologica e sul taglio cesareo (presentazione ufficiale all'ISS il 31.01.2012);
- la Raccomandazione per la prevenzione della mortalità materna del 2007;
- il sistema di monitoraggio di eventi sentinella/eventi avversi/near miss e relativi audit (oramai a regime da 4 anni);
- la Raccomandazione per la prevenzione della mortalità neonatale (in corso);
- il corso di formazione FAD sull'audit clinico (già attivo da settembre 2011, con più di 20.000 operatori che hanno concluso il corso).

Contemporaneamente all'insediamento del CPN, si è attivato un gruppo di lavoro costituito dalle principali società scientifiche di riferimento (SIMM, SIGO, SIN, SIP, SIMP) insieme all'IPASVI, alla FNCO, e alle principali associazioni di settore (Cittadinanzattiva, ONDA, Vivere onlus) per la realizzazione di un "Manuale per la certificazione di qualità dei punti nascita", attività quest'ultima oggetto di un finanziamento dedicato da parte di AGENAS.

La Carta dei servizi per il percorso nascita è in corso di elaborazione.

Rispetto all'obiettivo del Piano che concerne la promozione dell'allattamento al seno, si segnala l'istituzione, con Decreto del Ministero della Salute del 15.04.2008, del Comitato Multisetoriale per l'Allattamento Materno, cui sono attribuite funzioni di proposta e orientamento per facilitare il buon funzionamento di una rete nazionale di protezione, promozione e sostegno dell'allattamento.

Il Comitato ha, inoltre, il compito di incentivare e promuovere, presso le Regioni e le Province autonome, percorsi formativi e di aggiornamento degli operatori sanitari e sociali, indicare modalità omogenee di raccolta e di elaborazione dei dati sulla prevalenza dell'allattamento al seno e vigilare sulla corretta applicazione del "Codice Internazionale sulla Commercializzazione dei Sostituti del Latte materno" nonché delle norme nazionali.

Il Comitato prevede al suo interno, oltre a rappresentanti di vari dicasteri, componenti di diverse professionalità appartenenti al Comitato italiano per l'UNICEF, al Centro Collaborativo dell'OMS per la Salute Materno Infantile, all'Istituto Superiore di Sanità, a Società di pediatria, neonatologia e ginecologia nonché rappresentanti di associazioni e federazioni di professionalità sanitarie.

Inoltre, all'interno del Programma ministeriale "Guadagnare salute", viene ribadito come l'allattamento al seno esclusivo sia fattore protettivo rispetto allo sviluppo dell'obesità; con l'Accordo Stato-Regioni del 20.12.2007 sono state emanate le Linee di indirizzo nazionale sulla protezione, promozione e sostegno dell'allattamento al seno; esse rappresentano la *policy* nazionale, in conformità con le indicazioni dell'OMS sulla materia.

In conclusione, dal monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure e delle azioni previste dal Piano sulla misura oggetto di interesse, basato sulla disamina dei materiali acquisiti attraverso il lavoro del gruppo e le ricognizioni effettuate in relazione agli interventi delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e Province autonome, è possibile individuare alcuni elementi di sintesi.

Le linee di indirizzo nazionali per il sostegno alla nascita, al parto e puerperio vengono da molte Regioni recepite attraverso la promulgazione di atti specifici e la realizzazione di progettualità.

Emerge come sia ampiamente praticato un approccio basato sulla promozione del benessere nel percorso nascita, attraverso azioni informative e formative che hanno come target di riferimento madri, famiglie ma anche operatori.

L'attività delle amministrazioni centrali, inoltre, sembra essersi molto concentrata sulla definizione e promozione di standard operativi volti al miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi che ruotano attorno all'evento nascita. Ciò si è realizzato attraverso l'istituzione di comitati e organismi specifici di promozione, tutela e monitoraggio, l'individuazione di linee guida e standard assistenziali e, non ultime, attraverso campagne informative e divulgative su buone pratiche e scelte genitoriali. Infine, parte delle attività progettuali dei Ministeri si è incentrata anche sulla ricerca, la prevenzione e la diagnosi di alcune possibili patologie di neonati o gestanti, anche attraverso screening specifici e ricerche di follow-up.

Le Regioni, in parte, sembrano aver accolto tali linee di indirizzo, soprattutto rispetto alle politiche di qualificazione dei servizi e dell'assistenza nel pre e post partum e alla formazione del personale.

Per quanto riguarda il livello locale la ricognizione della progettualità espressa dalle 15 città riservatarie ex lege 285/97 conferma un'attenzione crescente alla sperimentazione di pratiche di lavoro tese a intercettare sempre più precocemente situazioni di vulnerabilità familiare e infantile attraverso iniziative rivolte a coppie in attesa, madri single in gravidanza e neogenitori. Rispetto al livello locale, pare utile citare qui anche i risultati di una recente indagine nazionale che ha raccolto informazioni a livello comunale riguardo agli interventi messi in atto per sostenere le famiglie nel momento della nascita di un figlio. L'indagine – svolta nel 2010 all'interno del progetto Povertà e nascita, realizzato dall'Associazione Il melograno. Centro informazione maternità e nascita di Roma, con il finanziamento della Commissione europea – Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali all'interno del programma nazionale per il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (www.lavoro.gov.it/annoeuropeopoverta) – ha confermato l'avviarsi di un processo su cambiamento che include nel più ampio capitolo delle politiche sociali il sostegno precoce alla genitorialità, sin dai primi mesi dell'attesa e del primo anno di vita del bambino.

Criticità

In riferimento a quest'azione le criticità rilevate riguardano soprattutto i seguenti punti:

- una certa discontinuità che emerge fra il periodo della gravidanza, del parto e del puerperio e nel corso dello stesso evento nascita;
- un eccessivo ricorso a prestazioni diagnostiche nella gravidanza fisiologica;
- carenza di informazioni e conoscenza tra le madri con bassa istruzione o straniere;
- bassa frequenza ai corsi di preparazione alla nascita;
- indicatori di esito negativi in alcune realtà regionali;
- la mancanza di collegamento e comunicazione tra le strutture sanitarie;
- una mortalità neonatale in alcune Regioni con valori superiori alla media nazionale;
- una non piena consapevolezza dell'importanza dell'allattamento;
- la mancanza di coordinamento fra gli operatori sanitari.

Prospettive di sviluppo

L'esame effettuato permette di individuare alcune linee di sviluppo futuro su cui investire:

- incrementare l'offerta attiva dei Centri di assistenza alla nascita, in particolare per le donne del centro, del sud Italia e delle isole;
- favorire l'integrazione dei servizi di primo livello (consultori familiari, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta), di secondo livello (poliambulatori distrettuali e ospedalieri) e di terzo livello (centri nascita a diverso livello di complessità);
- avviare percorsi di razionalizzazione dei punti nascita con l'obiettivo di chiudere punti nascita con numero di parti inferiori a 500/anno (attualmente i punti nascita con numero di parti inferiori alla soglia sono ancora il 28 % del totale);

- promuovere la riduzione del ricorso al taglio cesareo: rispetto alla soglia del 15%, che secondo l'OMS garantisce il massimo beneficio complessivo per la madre e il feto, l'Italia è il Paese europeo con la massima incidenza di parti cesarei, con valore del 38,3% nel 2008, trend assolutamente inverso (si è passati dall'11,2% del 1980 al 29,8% del 1996) ed estrema variabilità per area geografica. Tra l'altro la percentuale dei parti cesarei va aumentando con progressione lineare dalle strutture con maggior numero di parti a quelle a minor numero, raggiungendo il 50% nelle strutture con parti/anno <500, con valori di gran lunga maggiori presso le strutture private accreditate (61%) e quelle non accreditate (75%) rispetto a quelle pubbliche (34%);
- investire nella ulteriore riduzione dei tassi di mortalità materna e perinatale in alcuni contesti, che spesso coincidono con quelli a più alta incidenza di parti cesarei. La stretta correlazione tra queste due criticità è indice di inadeguata/inappropriata assistenza sanitaria nel settore materno infantile;
- migliorare le attività di promozione, sostegno e protezione dell'allattamento materno alla nascita e nel puerperio, al fine di incrementare centri nascita classificati "ospedale amico del bambino" secondo i criteri dell'UNICEF e dell'OMS, che attualmente coprono meno del 3.5% dei nati.

Esperienze significative

Fra le esperienze significative pertinenti con il tema oggetto dell'azione, si segnalano alcune progettualità realizzate nelle città riservatarie nell'ambito dell'attuazione della legge 285/97:

► Progetto "*Community Care*", realizzato a Roma nel 2010 sul tema del "Sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita".

In continuità con il progetto attivo dal 1997, si prevede l'organizzazione di un servizio di sostegno alla maternità al fine di fornire un aiuto concreto alle neo-mamme e prevenire l'isolamento delle famiglie. Il servizio prevede interventi domiciliari, interventi di sostegno alla maternità sia da un punto di vista emotivo che pratico, spazio neutro organizzato presso i locali della cooperativa coinvolta nell'attività e uno sportello famiglie presso alcune scuole del Municipio V.

Il progetto viene segnalato tra le esperienze significative poiché si configura come un sostegno concreto alla genitorialità ben radicato nel tessuto locale ed è teso a contrastare l'emarginazione sociale sempre più diffusa nei grandi contesti urbani. Inoltre, il progetto è basato su una consolidata metodologia di lavoro in rete che vede la partecipazione del privato sociale, delle istituzioni locali e dei servizi socio-sanitari.

► Progetto "*Benvenuto ai nuovi nati*", realizzato a Genova nel 2010.

Esso promuove l'accoglienza delle bambine e dei bambini che nascono a Genova, e si realizza nei reparti maternità degli Ospedali genovesi.

L'obiettivo è quello di far conoscere ai neo-genitori le offerte dei servizi formativi per i piccoli della città attraverso materiale informativo.

Si è scelto di segnalare il progetto tra le esperienze significative poiché, tra le proprie finalità, possiede quella, piuttosto peculiare, di favorire la conoscenza e valorizzazione della cultura locale, attraverso la realizzazione e distribuzione di un kit contenente un cd musicale corredato da una pubblicazione con i testi delle canzoni contenute ed il saluto del Sindaco tradotto in dieci lingue, una guida ai servizi educativi presenti sul territorio cittadino per i minori da 0 a 6 anni, la CRC illustrata con i disegni dei bambini delle scuole dell'Infanzia di Genova.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Nel momento in cui è stato varato il Piano Infanzia, il contesto normativo comunitario di riferimento si configurava diverso dall'attuale.

Uno degli orientamenti principali dell'azione legislativa era quello di rendere più omogeneo, nei Paesi dell'Unione Europea, l'utilizzo del congedo parentale da parte dei padri, aumentandone la remunerazione; tuttavia, tale indirizzo ha trovato formulazione nei termini di una semplice indicazione e quindi, con la Direttiva europea 18/2010, pur facendo un passo avanti rispetto a quella del 1996, non si è reso prescrittivo un rimodulamento della disciplina vigente in Italia e negli altri Paesi dell'Unione.

In merito all'introduzione del congedo obbligatorio di paternità, tuttavia, il contesto europeo è in continua evoluzione ed è in atto la discussione sulla possibile revisione della Direttiva 92/85/CEE per la tutela delle lavoratrici madri.

Sul piano nazionale, occorre fare una premessa essenziale. La legge 28 giugno 2012, n. 92 avente ad oggetto "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", approvata proprio nei giorni in cui si sta concludendo la stesura del rapporto finale sull'attuazione del Piano, ha introdotto provvedimenti che riguardano anche il tema dei congedi parentali e del sostegno economico ai genitori lavoratori. Per questo, nel presente lavoro di monitoraggio del Piano d'azione, si è ritenuto opportuno inserire alcune brevi informazioni e considerazioni anche sulle misure introdotte dall'attuale riforma del mercato del lavoro. Allo stesso modo, il 7 giugno u.s., con l'adozione del Piano Nazionale della Famiglia, sono stati individuati azioni e indirizzi, anche sui temi oggetto di interesse del presente Piano d'Azione che dovranno essere adottati all'interno dei piani e dei programmi regionali e locali per la famiglia.

Sul piano nazionale, negli ultimi anni e fino al 2011, il Dipartimento per le politiche della famiglia ha mostrato un impegno continuativo nel raggiungimento degli indirizzi europei in materia, anche tramite il proprio supporto per l'approvazione di atti di iniziativa parlamentare, tra cui si segnala il DDL di modifica del TU 151/2001 che prevede l'introduzione di un congedo obbligatorio di paternità della durata di tre giorni, remunerato al 100%.

Diverse proposte di legge sono confluite in un testo unificato al quale ha lavorato la Camera (testo unificato a partire da C. 2618 Mosca, C. 3023 Saltamartini, C. 15 Brugger, C. 2413 Caparini, C. 2672 Calabria, C. 2829 Jannone, C. 2993 Reguzzoni, C. 3534 Donadi, C. 3815 Golfo, C. 4838 Savino). In questo testo, per altro, vengono evidenziate una serie di indicazioni, molte delle quali ispirate agli obiettivi contenuti nel Piano Infanzia.

Le norme proposte, in generale, hanno teso a contemperare l'indubbia esigenza di tutela della salute della madre e del nascituro con l'attenzione a non danneggiare le legittime aspettative di progressione di carriera o di inserimento lavorativo delle donne lavoratrici.

Sulla base delle proposte riportate nel testo sopra citato, in questi anni la Camera, nelle sedi competenti, ha discusso in merito a:

1. la proposta di congedo obbligatorio di paternità;
2. la previsione di congedi fruibili sia in maniera frazionata su base oraria, sia secondo un'articolazione su base orizzontale dell'orario di lavoro, che di fatto consentirebbe di utilizzare il congedo per dare una forma di part-time ai lavoratori al momento del rientro;
3. la possibilità di incrementare l'indennità nell'eventualità in cui i genitori scegliessero di fruire del congedo in misura ridotta;

4. la possibilità di prevedere congedi più lunghi in favore dei genitori di bambini prematuri;
5. la possibilità di innalzare la soglia di età dei bambini perché i genitori possano usufruire dei congedi.

Ai fini della concreta attuazione degli obiettivi originariamente inclusi nel Piano Infanzia, si segnala che all'interno del sopra citato Piano Nazionale per la Famiglia sono state inserite, altresì, le proposte sopra illustrate, insieme ad altre tese a razionalizzare la materia dei congedi e a rafforzare la prospettiva della solidarietà tra generazioni e dell'“invecchiamento attivo”, vale a dire della possibilità di fruizione del congedo parentale estesa ai nonni.

Con la legge n. 69/2009 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” (modifica l'art. 9 della legge 53/2000) si è destinato il 90% dei fondi disponibili ai progetti di conciliazione in favore dei lavoratori dipendenti; il restante 10%, invece, è rivolto a un'ampia platea di lavoratori autonomi, che godono di minori tutele a livello normativo di fronte all'evento maternità.

Per quanto riguarda gli esiti della sperimentazione, si registra che dal 2000 ad oggi è costantemente cresciuto il numero dei progetti sulla conciliazione tra vita lavorativa e familiare presentati: dai 34 del 2001 si è arrivati nel 2011 a circa 800. Nel tempo è anche aumentato il numero dei progetti finanziati (dai 13 del 2001, ai 225, sui 288 presentati, del 2008).

Questi dati evidenziano che sono progressivamente cresciute tanto la sensibilità nei confronti di questo tema, quanto la capacità progettuale da parte dei potenziali proponenti. Tale incremento, tuttavia, non è andato di pari passo con la quantità di risorse destinate a questa misura, ragion per cui, a fronte della consistente riduzione del Fondo per le politiche della famiglia, per la prima volta nel 2011 non è stato possibile finanziare tutti i progetti approvati dalla Commissione tecnica di valutazione.

Dall'esame del materiale della ricognizione attraverso Ministeri, Regioni e Province autonome emerge come le linee di indirizzo nazionali vengano da alcune Regioni recepite attraverso la promulgazione di atti specifici e progettualità che afferiscono, in modo prevalente, a due ambiti:

- lo sviluppo di interventi in favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (ad esempio favorendo il decentramento e la flessibilità del lavoro);
- il sostegno economico alle famiglie.

Una linea d'intervento sposata solo da alcune Regioni (tra queste Piemonte, Lombardia, Puglia, Marche, Friuli Venezia Giulia) è quella del sostegno economico attraverso contributi diretti o *voucher* ai nuovi nati, secondo modalità e con target riferimento diversi a seconda delle Regioni stesse. Sono stati pertanto istituiti, presso alcune di queste Regioni, dei fondi espressamente dedicati.

Rispetto agli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e lavoro, che si inseriscono nel quadro legislativo nazionale sopra illustrato, è da segnalare come ci sia da parte di alcune Regioni la volontà di sostenere i genitori lavoratori, in particolare incentivando la fruizione dei congedi da parte dei padri, sia nell'ottica di una maggior condivisione delle responsabilità genitoriale, sia per favorire il rientro a lavoro delle madri. In alcune esperienze, come ad esempio quella pugliese, la Regione ha elaborato un programma che prevede l'assegnazione di “buoni servizio di conciliazione” da spendere in strutture che erogano servizi per minori come asili nido, ludoteche, ecc.

Criticità

Le misure sinora finanziate dall'art. 9 della legge 53/2000 hanno indicato una possibile strada da percorrere, anche se, ad oltre dieci anni dall'approvazione della norma, occorrerebbe mettere a sistema alcune delle progettualità individuate, garantendo un criterio di omogeneità sul territorio nazionale.

Inoltre, si rileva come l'insufficiente azione di tutela delle lavoratrici autonome costituisca una barriera oggettiva a una più rilevante presenza femminile nel settore delle libere professioni e dell'autoimprenditorialità.

Sul versante delle lavoratrici dipendenti, invece, sarebbe di fondamentale importanza promuovere una cultura della conciliazione e della condivisione dei carichi di cura tra entrambi i genitori, che possa essere tradotta anche all'interno di accordi contrattuali. Tuttora, infatti, il tema della conciliazione viene ancora considerato un tema "rosa" e non si registrano significativi passi avanti, a livello di contrattazione collettiva, sulle modalità per conseguire una più equilibrata distribuzione dei carichi all'interno della coppia.

Infine si segnala permanere di confusione e incongruità sul congedo di paternità; per es., il giorno di congedo obbligatorio va comunicato 15 giorni prima al datore di lavoro. Questo può di fatto impedire al padre di essere presente il giorno della nascita del figlio usando questo istituto così come è attualmente regolamentato. Altro elemento di critica è il fatto che i giorni di congedo parentale dei due genitori non si sommano, bensì quelli del padre si detraggono dai giorni previsti per la madre.

Prospettive di sviluppo

Il tema dei congedi parentali merita un ripensamento complessivo in sede parlamentare con l'obiettivo di assicurare a tutti i genitori lavoratori forme certe di sostegno alla genitorialità.

La riforma del mercato del lavoro introdotta dalla legge 92/2012, con l'articolo 4, introduce alcune novità per i genitori che lavorano, segnando un passaggio importante nello sviluppo della discussione parlamentare sulla promozione delle politiche per il sostegno alla maternità e paternità e per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro. In particolare, rispetto ai temi dell'estensione del congedo obbligatorio e facoltativo per i padri, al sostegno economico alle famiglie e alle dimissioni in gravidanza, vengono definiti alcuni provvedimenti che danno risposte alle questioni sollevate sia dalle diverse proposte parlamentari che dalle linee di indirizzo comunitarie. In ogni caso, seppure vi siano modifiche in favore dei padri e delle madri lavoratrici, queste non appaiono, per contenuti e "intensità", così come erano delle attese ed auspicite.

In particolare, l'articolo 4, co. 24, introduce, in via sperimentale per il 2013-2015, un giorno di congedo obbligatorio per i padri lavoratori dipendenti da usufruire entro 5 mesi dalla nascita del figlio e previa comunicazione scritta al datore di lavoro, almeno quindici giorni prima dei giorni prescelti. Inoltre, il padre potrà usufruire di ulteriori due giorni facoltativi di congedo previo accordo con la madre e in sua sostituzione; dunque, questi eventuali due giorni verrebbero tolti dai giorni di congedo obbligatorio previsti per la madre.

Le norme relative ai congedi dei lavoratori padri dipendenti entrano in vigore dal 18 luglio 2012. In ogni caso, le innovazioni introdotte dalla riforma non sembrano in alcun modo riguardare le lavoratrici e i lavoratori non dipendenti.

Le misure introdotte, quindi, ridimensionano di molto, e in parte non accolgono, quanto in discussione nelle proposte parlamentari sopra descritte e, in ogni caso, non rispondono appieno alle indicazioni contenute nelle direttive europee in materia. In prospettiva si rileva quindi la necessità di procedere ad un più completo recepimento delle sollecitazioni maturate in sede europea.

Sempre l'art. 4, co. 24, al punto b), prevede per la madre lavoratrice dipendente, dopo il congedo di maternità obbligatorio, la possibilità di ottenere per undici mesi, e in alternativa al

congedo parentale previsto all'art. 32 del Testo Unico, dlgs 151/2001, "la corresponsione di un voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ovvero per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da richiedere al datore di lavoro".

I criteri di accesso, le modalità di utilizzo dei voucher, il numero e l'importo in relazione alla situazione economica del nucleo di appartenenza verranno stabiliti con successivo decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero delle Finanze, che verrà emanato entro un mese dall'approvazione della legge in oggetto. Sarà questo un ambito di cui osservare i termini attuativi e l'impatto della misura a livello sociale.

Infine, l'ultima riforma del mercato del lavoro interviene, poi, sul tema del contrasto alla pratica delle dimissioni in bianco, recentemente discusso in sede parlamentare, anche su sollecitazione delle Istituzioni locali, del mondo sindacale e della società civile, dopo l'abrogazione della legge 188/2007.

In particolare, con l'art. 4, co. 16 modifica l'art 55 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al dlgs n. 151/2001, si stabilisce che la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro o la richiesta di dimissioni presentate dalla lavoratrice durante la gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante i primi tre anni di vita del bambino, o nei primi tre anni dalla sua adozione o affidamento, devono essere convalidate da parte del servizio ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali competente per il territorio. Si tratta di una misura rilevante che porta all'aumento del periodo "protetto" aumenta da uno a tre anni, anche in questo caso, si segnala l'utilità di monitorarne la corretta applicazione e di controllare eventuali infrazioni o il perpetuarsi di pratiche illegittime.

Esperienze significative

A livello nazionale, proprio grazie all'art. 9 della legge 53/2000, sono state messe in campo interessanti pratiche che hanno consentito di coniugare tutela della maternità e politiche attive del lavoro; ad esempio, in Emilia-Romagna e in Piemonte, con modalità diverse, sono stati creati elenchi di persone fuoriuscite dal mercato del lavoro che, opportunamente formate, si sono rese disponibili per la sostituzione di madri autonome o professioniste in difficoltà, fruendo così di una concreta possibilità di reinserimento lavorativo.

La Regione Piemonte ha istituito un Fondo per la Conciliazione di tempi di Vita e di Lavoro per il finanziamento di progetti finalizzati all'aggiornamento continuo delle donne assenti da lavoro per periodi medio/lunghi legate a esigenze di conciliazione e alla facilitazione del rientro al lavoro e che prevedano le seguenti azioni:

- realizzazione di formule organizzative di lavoro decentrato per introdurre/rafforzare modelli flessibili di telelavoro;
- attivazione dell'utilizzo del part-time con modalità flessibili e reversibili, destinato anche ai livelli più alti;
- attivazione di soluzioni innovative di *job sharing* (lavoro ripartito o condiviso tra più lavoratrici/ori) e di *job rotation* (rotazione o sostituzione tra più lavoratrici/ori).

Inoltre, si segnalano alcune *best practices* per la conciliazione, soprattutto all'interno di grandi aziende, benché anche piccole realtà siano state capaci di dar vita a ottime sperimentazioni. Su tutte le realtà finanziate, tuttavia, sarebbe opportuno un monitoraggio ulteriore, anche a un certo tempo dalla conclusione del progetto, per verificare quanto le iniziative sperimentate abbiano funzionato da "apripista" per nuove prassi stabili all'interno dei luoghi di lavoro. Questo tipo di monitoraggio, tuttavia, non è al momento disponibile.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

La questione del rapporto sociale ed educativo tra le nuove generazioni e quelle adulte è stata posta al centro di leggi, indirizzi e documenti programmatori a livello internazionale, europeo, nazionale e regionale nel tentativo di ridefinire un quadro di rapporti tra le generazioni che negli ultimi anni si delinea in modo più complesso rispetto al passato e ha acquisito una rilevanza multidimensionale: individuale, sociale, culturale, economica e politico-istituzionale. Tuttavia, la prospettiva della solidarietà e del dialogo intergenerazionale per diventare fattore modificativo reale di atti, organizzazione dei servizi, scelte politiche e di programmazione richiede un cambiamento nella mentalità e nella sensibilità culturale di tutti i soggetti coinvolti (ragazzi, giovani e adulti) e anche dei servizi e delle istituzioni. È un processo complesso che dal monitoraggio, appare ancora in divenire e messo seriamente a rischio dall'attuale crisi economico-finanziaria che porta ad una ridefinizione delle priorità e delle agende politiche.

Il tema del dialogo intergenerazionale è strettamente legato a quelli dell'ascolto e della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, poiché è naturale che la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza tragga forza da un rapporto significativo con le generazioni adulte. Si profila, dunque, la necessità di stabilire un patto tra generazioni, che affermi il valore costruttivo delle relazioni tra di esse, e che sia fondamento di un cambiamento culturale, di sviluppo relazionale, familiare e non, in funzione di un sostegno e riconoscimento reciproco. In questo senso, il radicamento e il potenziamento dei sistemi di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita familiare e di comunità diviene un passo ineludibile per la costruzione di tale patto generazionale, che non può che muovere da un cambiamento culturale nella nostra società. La partecipazione dei bambini è però qualcosa che avviene al di là di una sua codifica e normazione, in quanto i bambini sono essere sociali che contribuiscono al divenire del contesto sociale in cui crescono e interagiscono tra pari e con le altre generazioni. La sfida posta anche nei contenuti del Piano è quella di dare riconoscimento alla loro dimensione sociale e al loro contributo, costruendo occasioni e spazi pensati di coprogettazione e sperimentazione nei contesti di vita in cui le generazioni si incontrano e si confrontano. La recente ricerca del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulla "partecipazione alla vita quotidiana di bambini e adolescenti"¹ ha indagato quanto i ragazzi e le ragazze di 11, 13 e 15 prendano parte ai processi decisionali che interessano i loro principali ambienti di vita quotidiana, quanto sia forte il loro senso di appartenenza e quale percezione abbiano dei loro diritti. I risultati delineano esperienze che vedono nella famiglia e nel gruppo dei pari due punti di riferimento importanti per quanto attiene la possibilità di confrontarsi, esprimere le proprie opinioni, costruire un senso di appartenenza che possibilità si rivelano invece molto deboli in un altro importante ambiente di vita dei bambini: la scuola. La grande maggioranza dei ragazzi e delle ragazze intervistati sono consapevoli di essere soggetti di diritti specifici, ma confermano la scarsa conoscenza e diffusione della CRC, un elemento di criticità rilevato anche nei recenti Commenti del Comitato CRC al Terzo e quarto Rapporto dell'Italia sull'applicazione della CRC. Nel riflettere sui loro diritti i ragazzi e le ragazze riconoscono che sugli adulti ricade la responsabilità che tali diritti siano rispettati e resi effettivamente fruibili. È una consapevolezza che rilancia la crucialità del tema di un patto solidale tra le generazioni nei termini indicati dal Piano di azione.

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Costruire senso, negoziare spazi: ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, a cura di Valerio Belotti, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 50).

Il monitoraggio effettuato indica che sul piano nazionale, l'impegno di Ministeri e Dipartimenti competenti si declina in primo luogo, attraverso la partecipazione a organismi, programmi e tavoli comunitari che si occupano dell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. A titolo di esempio si citano: la partecipazione del Ministero del Lavoro e del Dipartimento per le Politiche della Famiglia alla Rete "ChildONEurope", che nel quadro dello studio delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, si è spesso occupata del tema della partecipazione dei bambini. Inoltre, il Dipartimento per le Pari Opportunità partecipa al Focal Point nazionale sui diritti dei minori e l'eliminazione di ogni forma di violenza a danno dei minori presso il Consiglio d'Europa. Proprio quest'ultimo organismo comunitario ha lanciato nel 2006 il Programma "Costruire un'Europa per e con i bambini", che ha visto una tappa importante nella conferenza del 2008 dal titolo "Costruire un'Europa per e con i bambini – verso una strategia 2009-2011", in cui è stata definita la cosiddetta "Strategia di Stoccolma", che prevede la costituzione di una Piattaforma permanente sui diritti dei minori, di cui fanno parte anche i Focal Point governativi.

Altre iniziative, a livello centrale, hanno visto come destinatari finali diretti i giovani. Il MIUR, in particolare, nell'ambito del PON 2007-2013, promuove azioni per la promozione e diffusione tra i più giovani di un esercizio concreto e consapevole della cittadinanza, intesa come conoscenza delle regole, delle istituzioni e come partecipazione attiva e responsabile delle scelte della comunità.

Dall'analisi dei materiali pervenuti dalla rilevazione con le Regioni e Province autonome nell'ambito delle attività di monitoraggio del presente Piano d'azione, emerge come la quasi totalità delle azioni e degli interventi in ambito nazionale e regionale abbia insistito sul tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti negli aspetti della vita sociale; in particolare, il coinvolgimento delle giovani generazioni è stato promosso nella valutazione e nella proposta di temi sociali riguardanti sia la propria generazione sia, in taluni casi, la comunità tutta. In particolare, molte sono le Regioni che hanno istituito con apposite leggi strumenti di partecipazione istituzionalizzati come i Consigli regionali dei ragazzi e degli studenti.

Le iniziative di promozione della partecipazione attiva dei ragazzi hanno prevalentemente privilegiato metodologie di *peer education*, ma hanno visto solo in taluni casi il coinvolgimento diretto dei giovani anche nelle fasi della progettazione. Dalla ricognizione emerge come in rarissimi casi le Regioni e Province autonome scelgano invece di sostenere in maniera sistematica interventi di formazione su questi temi rivolti a genitori, operatori dei servizi o realtà associative impegnate con bambini e ragazzi. In conclusione, le azioni volte a costruire e sostenere i rapporti tra le generazioni sembrano declinarsi in modo preponderante verso iniziative di partecipazione alla vita istituzionale e delle comunità locali e alla promozione di una cultura della cittadinanza e della solidarietà. Tuttavia, tranne che nella Provincia autonoma di Bolzano (la cui esperienza verrà illustrata nel paragrafo "Esperienze significative"), non sembrano essere messi in atto sistemi di azioni e progettualità integrati e sistematici che abbiano come obiettivo esplicito il sostegno e la valorizzazione di un patto intergenerazionale.

Passando al livello sub-regionale, pare utile riportare gli esiti di una ricognizione sui progetti di promozione della partecipazione realizzati a livello locale, effettuata in occasione della ricerca nazionale citata in precedenza. La ricognizione si è basata sulla raccolta di informazioni ai dirigenti scolastici delle scuole coinvolte nella ricerca e agli assessorati competenti in materia dei Comuni campionati. Le iniziative volte a promuovere in varia forma la partecipazione si collocano in cinque macroaree: Cittadinanza attiva e responsabile; Ambiente naturale e urbano; Aggregazione protagonismo, diritto di espressione e informazione; Salute e benessere. Il ruolo attribuito alla partecipazione può essere quella di metodo pedagogico per il raggiungimento di obiettivi "altri", può essere l'obiettivo stesso del progetto, oppure oggetto di formazione per la promozione della cittadinanza attiva dei bambini. L'analisi complessiva presenta un panorama ampio e articolato, ma spesso sono iniziative una tantum, quindi scollegate da programmazioni regolari che investano scuole e comunità locali su questi temi. Vi si esprimono anche diverse rappresentazioni di bambino:

in taluni casi individuato come destinatario passivo e incompetente, in altri come soggetto protagonista del suo processo di crescita, e si confermano le resistenze a considerare i bambini come interlocutori e quindi a prendere sul serio le loro opinioni e proposte. Per quanto riguarda il livello locale, anche l'esame della progettualità sostenuta con la legge 285/1997 costituisce un punto di osservazione interessante poiché i contenuti dell'azione del Piano trovano eco nell'articolato della legge. I risultati di una recente ricognizione (si veda Quaderno del Centro nazionale n. 49) permettono di apprezzare lo sforzo compiuto in questi anni per dare forma a iniziative tese a promuovere il diritto alla partecipazione dei bambini e degli adolescenti, nonché a valorizzare il dialogo tra le generazioni, e in parte confermano gli esiti della ricognizione sopracitata. Si conferma infatti la "fatica" del mantenere ferma un'ottica partecipativa non solo strumentale al raggiungimento di altre finalità per esempio di prevenzione secondaria. Si è rilevato infatti che la dimensione della partecipazione si è posizionata in modo differente all'interno delle esperienze esaminate: in alcuni casi è stata un punto rilevante del progetto, sia dal punto di vista delle attività realizzate che dei metodi e degli approcci. In altri casi invece l'esperienza di partecipazione è rimasta sullo sfondo, permeando solo alcuni aspetti del progetto, come modalità di offerta di un intervento ai destinatari diretti nell'ambito di un programma generale di attività che persegue altre finalità diverse e articolate.

Nei progetti segnalati come esperienze significative dalle città riservatarie, rispetto ai contenuti, è stata osservata una netta prevalenza dei progetti riconducibili all'area della partecipazione ludico espressiva, seguita da quella progettuale, urbanistico-ambientale; mentre nelle tipologie di intervento, prevalgono quelle legate al tempo libero, al gioco e all'animazione, seguite da quella della sensibilizzazione e promozione dei diritti dei bambini e città a misura di bambino, e da quella del sostegno all'integrazione scolastica.

Criticità

In riferimento a quest'azione le criticità rilevate fanno riferimento a:

- bisogni generazionali diversi per competenze acquisite, comportamenti, modalità di pensiero, valori di riferimento;
- scarsa valorizzazione del rapporto intergenerazionale sia nella sua dimensione comunicativa sia in quella educativa, che rende spesso la partecipazione dei minori limitata a mera "decorazione";
- mancato riconoscimento delle professioni educative e sociali;
- distacco da parte dei genitori dai saperi agiti dai propri padri e dalle proprie madri nella convinzione che nel proprio essere genitori non c'è nulla che derivi dalle generazioni precedenti;
- mancanza di scambi effettivi tra le generazioni nelle esperienze rilevate.

Prospettive di sviluppo

La prospettiva del patto intergenerazionale implica una responsabilità educativa condivisa e diffusa, che non può essere ricondotta ai soli genitori e insegnanti. È necessario promuovere azioni culturali, formative e di scambio che rendano anche le istituzioni e le amministrazioni locali attente e sensibili ai bisogni educativi delle nuove generazioni e degli adulti che le affiancano. Si tratta di creare connessioni anche attraverso la individuazione di figure di snodo che sappiano mettere in rete le risorse disponibili e svolgere un ruolo di "manutentori" dei rapporti e delle collaborazioni tra i diversi soggetti istituzionali che operano nell'area dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Occorre un impegno comune affinché la partecipazione delle giovani generazioni non sia un fatto di "facciata" che non abbia un concreto risvolto sul piano delle scelte politiche e sociali delle comunità locali e non solo.

In questo senso, si deve promuovere una politica attenta, con una peculiare capacità di ascoltare e riconoscere l'identità forte dei bambini e dei ragazzi, dei loro linguaggi, del loro modo di essere ed esprimere una visione del mondo, della loro soggettività sociale.

Poiché la partecipazione è fondamento dell'essere cittadino, è necessario impegnarsi affinché i ragazzi sviluppino un vero senso di appartenenza alla comunità, un coinvolgimento nei processi che riguardano temi sociali, culturali, economici avendo la consapevolezza di essere parte importante dei processi decisionali.

Occorre, inoltre, riconoscere l'importanza del sistema delle professioni educative e sociali che, con bambini, ragazzi e giovani, riveste un ruolo cruciale. Dunque, si potrebbe rendere strategico un maggior investimento nella formazione sia degli operatori che vivono a contatto con i minori nei diversi contesti di vita, sia delle figure genitoriali e della famiglia più in generale.

Esperienze significative

Tra le esperienze segnalate da Amministrazioni regionali e Province autonome, si è scelto di mettere in evidenza tra le esperienze significative le progettualità promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano poiché si configurano come un esempio di sistema articolato su obiettivi diversificati ma integrati che insistono positivamente sulle azioni di promozione e sostegno dei rapporti tra generazioni, così come declinate nel Piano d'azione.

Il Servizio Giovani della Ripartizione Cultura italiana è una realtà operativa provinciale che si muove sul territorio dialogando direttamente con i giovani e promuove i seguenti progetti e iniziative:

- “*LiberaMente*”: laboratorio di idee su progetti per contribuire concretamente allo sviluppo personale e del proprio territorio;
- “*Regole e rispetto*”: attività di sensibilizzazione dei giovani delle scuole elementari e medie sulle regole, che prevederà incontri con alcuni magistrati;
- “*Centri Giovani*”: avvalendosi di una ricerca condotta in collaborazione con l'Università di Bolzano, saranno individuati gli strumenti necessari per aggiornare il sistema in base alle nuove esigenze individuate dal pubblico giovanile. Prossima uscita della nuova guida dei Centri Giovani, con una panoramica chiara delle opportunità presenti nella provincia;
- il Servizio Giovani della Ripartizione Cultura tedesca e ladina in collaborazione con il Servizio Giovani della Ripartizione Cultura italiana e gli Istituti Pedagogici provinciali promuovono l'iniziativa “*Verso una cittadinanza attiva*”, che prende spunto dallo slogan del Consiglio Europeo “Educazione per una cittadinanza democratica” e da un analogo progetto realizzato nei Paesi di lingua tedesca ormai da alcuni anni;
- il “*Progetto Obiettivo Giovani*” del Comune di Bolzano, invece, vuole dare voce ai giovani, ascoltare i loro pensieri, proposte, critiche, idee e bisogni e insieme costruire una città migliore a misura di giovane; è dunque un cantiere in continua evoluzione, un laboratorio aperto a nuovi progetti e a nuove idee.

Per quanto riguarda il terzo settore, è ampia e molto ricca la gamma di esperienze realizzate, non di tutte sono state fornite adeguate informazioni per documentarle, ma qui si segnala il lavoro di Save The Children Italia sintetizzato nella pubblicazione “*Tu partecipi IO partecipo*”, che contiene un'analisi dei metodi di lavoro e delle buone pratiche di partecipazione di bambini e adolescenti realizzate da Save The Children Italia.

Inoltre merita qui ricordare anche le seguenti iniziative sui temi della legalità, della partecipazione e della cittadinanza attiva:

- Giovani, futuro e volontariato. Laboratori sulla partecipazione organizzati dal Coordinamento dei Centri servizi sul volontariato;

- Giffoni Film. Giovani che elaborano e giudicano film e documentari su tematiche che gli riguardano. Organizzato dalla Fondazione Giffoni. Con partner la Regione Campania e il patrocinio della Presidenza della Repubblica;
- PIDIDA Liguria. Incontro Regionale dei Consigli comunali dei ragazzi / ragazze. Con partner la Regione Liguria;
- Ricerca su Forme di Partecipazione. Ricerca con 2500 giovani Italiani sui temi relativi alla Partecipazione organizzata da Arciragazzi e Liliana Leone. Con partner il Dipartimento Gioventù;
- In linea con la Costituzione. Organizzato dall'Associazione Ciaf Edda Fagni. Con partner il Comune di Livorno.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

La CRC prevede il diritto del minore a essere ascoltato in tutti i processi decisionali che lo riguardano e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenerne in adeguata considerazione le sue opinioni (art. 12). Tale diritto viene declinato nei diversi contesti di vita del bambino: familiare, educativo, scolastico, nel tempo libero, e nell'ambito della salute.

La legge 285/1997, che ha creato le condizioni operative per dare attuazione concreta ai principi della CRC, ha dimostrato la possibilità di costruire opportunità di partecipazione dei bambini e degli adolescenti, con esiti positivi per i minori, così come per gli adulti e le comunità.

Superata la fase pionieristica e sperimentale della legge, occorre ora verificare quanto l'ascolto e la partecipazione di bambini e adolescenti sia divenuta pratica diffusa e istituzionalizzata nella diversificata realtà del nostro Paese e di individuare strategie e pratiche che consentano il superamento di criticità finora emerse: tra queste la difficoltà a definire un quadro integrato e continuo tra le intenzionalità e le prassi delle diverse istituzioni.

Così come indicato dal Piano oggetto del presente monitoraggio, è opportuno specificare come l'ascolto debba essere declinato in diversi d'ambiti d'azione o intervento:

- come dovere dei genitori, insieme a quelli di mantenimento, istruzione ed educazione;
- come linea guida in ambito scolastico;
- in tutti i procedimenti giudiziari che riguardano un minore, determinandone le modalità;
- nelle procedure relative ai trattamenti sanitari, ove possibile;
- nel più ampio quadro degli interventi dei servizi assistenziali e socio-sanitari.

Prendendo in esame l'**ambito familiare**, occorre innanzitutto evidenziare che l'ascolto è individuato, con l'art. 30 della nostra Costituzione, come una delle responsabilità genitoriali, vale a dire come una delle modalità del diritto-dovere dei genitori di educare i propri figli.

Dalla recente ricerca sulla partecipazione già citata, si rileva come oltre il 41% dei ragazzi/ragazze viene coinvolto nelle decisioni familiari. Tuttavia, analizzando su quali temi vengono maggiormente praticati l'ascolto e l'espressione delle proprie idee dei ragazzi e delle ragazze, emerge come questi attengano prevalentemente a scelte strettamente personali, come quella del ragazzo/ragazza (93%), dei libri da leggere (91%), di come vestirsi (90%). Le percentuali, invece, si abbassano di gran lunga quando le decisioni coinvolgono altri soggetti della famiglia come: acquisti importanti (45%), le regole di casa da rispettare (18%), cosa mangiare a pranzo e a cena (18%). Una forte differenza tra le fasce di età la notiamo in particolare sulla scelta della scuola e sull'autonomia economica, che aumenta in termini percentuali in proporzione all'età: quale scuola scegliere 11 anni 32% - 13 anni 55% - 15 anni 63%, come spendere i propri soldi 11 anni 48% - 13 anni 64% - 15 anni 75%.

Dalla ricognizione, svolta nell'ambito del monitoraggio, sulle azioni svolte da Ministeri, Regioni e Province autonome non emergono iniziative specifiche, né atti normativi, che promuovano l'ascolto nel contesto familiare se non alcuni interventi di sensibilizzazione e tutela contro l'abuso e la violenza sui minori. Un campo d'intervento, questo, che si interseca, e forse mostra una più completa pertinenza, con altre misure individuate del Piano d'Azione che si riferiscono alla tutela dei diritti.

In ogni caso, a livello delle amministrazioni centrali, è possibile segnalare l'impegno del Dipartimento per le Pari Opportunità nella promozione della Campagna informativa del Consiglio d'Europa, denominata "La regola del qui non si tocca", volta ad aiutare genitori e, in generale,

quanti si occupano di minori a parlare con i bambini in un modo positivo del loro diritto a non essere in alcun modo violati, in modo che essi sentano la possibilità di parlare ed essere ascoltati.

In **ambito scolastico**, riprendendo in esame la sopra citata indagine, la “partecipazione” sotto forma di consultazione avviene prevalentemente in occasioni di particolari situazioni ed eventi e non riesce mai a superare il 50% di soddisfazione.

Il tema dell’ascolto attivo dei bambini e degli adolescenti nella scuola è particolarmente importante poiché essa è luogo privilegiato per l’apprendimento e la sperimentazione del significato culturale e della pratica della partecipazione e della cittadinanza attiva e responsabile.

L’ascolto e la partecipazione dei minori in ambito scolastico sembra prevalentemente promossa dall’istituzione di organismi di rappresentanza degli studenti. In questo senso, a partire da “Lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria”, approvato con DPR 24.6.1998, n. 249, così come il DPR, del 10 ottobre 1996, n. 567, “Disciplina delle attività complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche” e successive modificazioni, si è dato impulso alla diffusione di strumenti di partecipazione, soprattutto nell’ambito dell’istruzione secondaria superiore, ad esempio attraverso i Consigli Provinciali degli Studenti, i quali hanno una sede messa loro a disposizione e fondi propri che possono essere spesi solo dagli studenti che la compongono. I presidenti delle Consulte si riuniscono periodicamente in una Conferenza nazionale, un organo che costituisce uno spazio utile allo scambio d’informazione sulle attività delle diverse Consulte, alla discussione dei problemi comuni delle Consulte e al confronto con il Ministro della Pubblica Istruzione.

In questo senso, dai materiali della ricognizione segnalati da Ministeri, Regioni e Province autonome emerge come alcune Regioni abbiano recepito gli indirizzi nazionali volti a favorire una partecipazione “istituzionale” in ambito scolastico attraverso l’istituzione di organismi composti dai ragazzi.

Nell’ambito dei **procedimenti giudiziari**, così come in **ambito sanitario** e dei **servizi assistenziali e socio-sanitari**, nel periodo di riferimento del presente monitoraggio non sono stati segnalati aggiornamenti normativi o specifiche azioni in materia di ascolto del minore né a livello delle amministrazioni centrali né di quelle locali. Tuttavia, a fronte di una diffidente pratica applicativa del diritto all’ascolto del bambino nei procedimenti civili e minorili, Tribunali e associazioni di avvocati di famiglia si sono fatti promotori di protocolli che in vario modo si pongono l’obiettivo di definire procedure condivise per l’ascolto del bambino e del ragazzo in procedimenti che lo coinvolgono. Tra i protocolli sottoscritti si citano quelli dei Tribunali di Milano, Venezia, Verona, Firenze, Roma, Salerno, Reggio Calabria e Palermo.

Per quanto riguarda l’**ambito sanitario**, occorre comunque segnalare in Italia i codici deontologici degli ordini professionali sanitari hanno, nel tempo, almeno parzialmente, recepito le istanze di promozione del diritto dei minori ad essere ascoltati anche se, in merito al consenso informato, il Codice Deontologico dei Medici e quello degli Infermieri equiparano tra loro minori, interdetti e inabilitati, con un generico richiamo a rispettare il diritto di informazione e a tenere in considerazione la loro opinione e volontà.

I più grandi ospedali per bambini tra cui Meyer (Firenze), Bambin Gesù (Roma), Burlo Garofolo (Trieste), Gaslini (Genova), S. Anna (Torino), Salesi (Ancona), Santobono (Napoli), Ospedale dei Bambini (Palermo), Ospedale dei Bambini (Brescia) hanno quasi tutti adottato la **Carta dei Diritti del Bambino in ospedale**, strutturata su 14 articoli, di cui il n. 7 definisce che il ragazzo/a va informato e ascoltato.

In conclusione, le azioni messe in campo da Ministeri, Regioni e Province autonome nell’ambito della promozione dell’ascolto del minore sono declinate, in modo esclusivo, nella direzione della loro partecipazione alla vita sociale e di comunità, in ambito civile oppure scolastico. Le uniche azioni che esulano da tale contesto sono volte a sostenere le competenze degli

adulti (genitori e operatori) nel promuovere il dialogo con i minori e il loro diritto a esprimere opinioni nella consapevolezza di poter e saper essere ascoltati.

Criticità

Le criticità rilevate dalle schede di monitoraggio in riferimento a quest'azione fanno riferimento a:

- mancanza di una cultura dell'ascolto come pratica quotidiana;
- inesistenza di atti prodotti dalle amministrazioni centrali negli anni 2010-2011 e scarsità di atti prodotti dalle amministrazioni periferiche nello stesso periodo;
- scarsità di azioni attivate dalle amministrazioni centrali e periferiche che incentivano l'ascolto;
- mancanza di dati relativi alle risorse investite per facilitare l'ascolto;
- nessuna ricerca è stata attivata sui livelli di ascolto in ambito giudiziario, sanitario e nei servizi socio-assistenziali;
- mancanza di dati relativi agli strumenti e alle modalità di ascolto dei minori sulle questioni che riguardano le città;
- mancato coinvolgimento dei minori nelle stesse fasi di monitoraggio del Piano d'azione.

Prospettive di sviluppo

Per rendere sempre più attivo l'ascolto dei ragazzi e delle ragazze si propone di:

- intervenire con provvedimenti legislativi che meglio focalizzino la materia e la sua applicazione;
- intervenire sull'aspetto culturale e formativo, nonché con la sperimentazione di buone prassi e la pubblicizzazione di quelle esistenti;
- promuovere una campagna nazionale sul diritto del minore ad essere ascoltato;
- definire linee guida orientative e un manuale operativo per la promozione e il sostegno della partecipazione dei minori;
- identificare i livelli essenziali della partecipazione dei ragazzi e delle ragazze;
- attivare una banca dati sul tema dell'ascolto;
- sperimentare forum regionali e/o un forum nazionale dei ragazzi, delle ragazze e degli adolescenti;
- formare eventuali promotori e facilitatori dei processi di partecipazione e protagonismo dei ragazzi e delle ragazze.

In prospettiva, dal punto di vista normativo, si rende necessario verificare l'impatto sulle norme interne dell'adozione da parte dell'ONU del Terzo protocollo opzionale alla CRC (finalizzato all'introduzione di meccanismi che consentano di comunicare la Comitato CRC eventuali violazioni dei diritti sanciti dalla CRC e dai suoi due Protocolli opzionali).

Esperienze significative

Si è deciso di descrivere tra le esperienze significative locali due progetti finanziati dalla legge 285/97 rispettivamente nelle città riservatarie di Cagliari e Roma. Entrambi i progetti, seppur riferibili ad anni precedenti a quelli oggetto di monitoraggio (2008-2009), risultano rappresentative di due diversi contesti e di due diversi approcci della promozione dell'ascolto e della partecipazione del minore.

Nel primo caso, si tratta di un'esperienza di progettazione partecipata in contesto scolastico, che vede nel coinvolgimento e nell'ascolto attivo dei ragazzi una forma di prevenzione del disagio scolastico.

Nel secondo caso, viene descritta un'esperienza di istituzione di un organismo di rappresentanza che vede protagonisti diretti i ragazzi e promuove la partecipazione alla vita politica locale.

► Progetto “*La scuola siamo noi*”, Città riservataria Roma (2007-2008)

In continuità con il progetto del 2001, si propone l'attivazione di vari interventi per prevenire l'insuccesso scolastico tramite una partecipazione attiva dei ragazzi alla progettazione. All'interno delle scuole aderenti al progetto viene attuata una didattica in 3 fasi principali: il momento della progettazione condivisa in classe, il momento della realizzazione del lavoro, con coinvolgimento interdisciplinare dei docenti, il momento della verifica e presentazione dei risultati. Le finalità principali sono:

- aumentare le occasioni di crescita partecipata alla progettualità sociale, di diffondere modelli di intervento sociale sulla scuola e sul quartiere basati sulla condivisione tra adulti e ragazzi/e, realizzando un percorso partecipato che garantisca il coinvolgimento attivo dei bambini/e e dei ragazzi/e;
- realizzare, per quanto possibile, i sogni dei bambini/e e ragazzi/e nel veder migliorare i locali interni e/o esterni della propria scuola, attraverso un concorso che prevede l'allestimento di laboratori scientifici, teatrali, di musica, sportivi.

► “*Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze*”, Città riservataria Cagliari (2008-2009)

In continuità con il progetto attivo dal 2005, si intende promuovere la partecipazione attiva dei ragazzi alla vita della città. L'attività del Consiglio comunale dei ragazzi va da settembre a giugno, seguendo il calendario scolastico, e prevede incontri dei ragazzi di preparazione, partecipazione a diverse manifestazioni cittadine, organizza delle iniziative e promuove nelle diverse piazze della città interviste e sondaggi.

Obiettivi e azioni:

- rispettare il diritto dei ragazzi e delle ragazze a esprimere le loro opinioni;
- educare alla democrazia e alla cittadinanza responsabile, considerando la città e il territorio come laboratorio;
- orientare bambini e ragazzi a dare un contributo alla soluzione dei problemi che li riguardano, insieme agli adulti, per il bene della comunità;
- contribuire alla valorizzazione e promozione della città di Cagliari.
- offrire momenti di scambio, confronto e crescita interpersonale.

Infine, si segnala come rilevante esperienza partecipativa su temi politici, l'iniziativa assunta dal Coordinamento PIDIDA di coinvolgere un ampio gruppo di ragazze ragazzi, insieme a esperti, amministratori e studiosi per un lavoro teso alla declinazione della partecipazione come livello essenziale in sei contesti (Ambito giudiziario, Famiglie e cure alternative, Istruzione e scuola, Gioco, attività ricreative, sportive e culturali, Contesti nazionali ed internazionali, Ambiente) per ciascuno dei quali sono stati individuati campi di attenzione, successivamente declinati rispetto ai soggetti che possono intervenire per la loro implementazione in relazione alla situazione nazionale sussidiaria e decentrata e alla prospettiva federalista.

Direttrice di azione D. Promuovere l'interculturalità. Analisi delle azioni

Premessa

La quarta direttrice di azione, focalizzata sui temi che riguardano più strettamente bambini e adolescenti stranieri, rom, sinti e caminanti, si articola in sette azioni (D) specifiche tese a perseguire i seguenti obiettivi generali riferiti alla promozione dell'interculturalità:

- garantire l'effettivo accesso ai servizi e alle prestazioni materno-infantili e di assistenza sanitaria;
- facilitare i ricongiungimenti familiari;
- favorire la formazione del personale scolastico mirata alla prevenzione dell'abbandono e dell'evasione scolastica per i minori rom e per gli immigrati in genere;
- costruire una rete di servizi integrata in modo da rispondere alle esigenze specifiche dei bambini e degli adolescenti stranieri e SRC

La tematica trattata relativa allo sviluppo di politiche di protezione a favore di bambini e adolescenti migranti e rom, sinti e caminanti (RSC) richiede di essere analizzata all'interno del più generale contesto delle dinamiche che regolano lo sviluppo di azioni di indirizzo, di programmazione e di politiche generali per la gestione del fenomeno migratorio e della minoranza RSC (anche se non si parla di minoranza in senso stretto, come inteso dal legislatore¹).

Lavorare per lo sviluppo di politiche di protezione dell'infanzia, nello specifico per stranieri e rom, risulta in questo contesto particolarmente importante, prima di tutto perché i bambini stranieri e rom rappresentano, insieme ai bambini italiani, il nostro futuro, ma anche perché le azioni a loro rivolte sono un elemento di inclusione anche per le loro famiglie e per la comunità adulta: ciò è ancora più vero se si pensa che nelle comunità RSC il numero stimato di soggetti minorenni è pari a circa il 60% del totale della popolazione.

Nell'analisi del fenomeno una particolare attenzione è stata dedicata alle questioni riguardanti i bambini e gli adolescenti RSC, destinatari tra l'altro di una particolare raccomandazione da parte del Comitato CRC nel commento al Terzo e Quarto rapporto del governo italiano sull'attuazione della CRC; il Comitato rileva, infatti, con preoccupazione la persistenza di discriminazioni a danno dei bambini RSC in relazione alla garanzia dei diritti alla salute, all'istruzione, ad adeguate condizioni di vita e alla sicurezza sociale.

La riflessione che segue va ricordato che nasce nei mesi che precedono le ultime decisive scelte in materia di spending review e di politiche del welfare che, data la situazione politico-economica europea e il contesto italiano, stanno apportando notevoli tagli alla spesa e restrizioni ai diversi mandati istituzionali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Minori rom, minori immigrati e politiche antidiscriminatorie

In Italia, a fronte di due recenti grandi ondate migratorie di popolazione RSC, (rispettivamente tra gli anni 60-70 e dal 1980 fino ai primi anni 2000 a seguito dei processi di trasformazione avvenuti nei Paesi dell'Est europeo), si sviluppa nel decennio tra il 1985 e il 1995 la cosiddetta politica dei "campi rom": le Regioni² adottano misure di impronta emergenziale che

¹ Ci si riferisce qui al mancato riconoscimento alla popolazione rom dello statuto di minoranza linguistica e al mancato inserimento nella legge 482/1999, Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche perché non ancorata a un territorio, secondo il requisito essenziale previsto dalla legge.

² Cfr. LR Lazio n. 82/1985; LR Emilia-Romagna n. 47/1988; LR Lombardia n. 77/1989; LR Veneto n. 54/1989; LR Umbria n. 32/1990; LR Piemonte n. 26/1993; LR Marche n. 3/1994.

sopravvivono fino ad oggi, nonostante gli appelli del terzo settore e delle organizzazioni non governative per il superamento dei campi a favore di soluzioni abitative stabili, ritenute decisive per avviare processi di inclusione della popolazione RSC nel contesto sociale italiano. Le misure di inclusione attuate soprattutto attraverso la scolarizzazione di bambini e adolescenti, subiscono però un arresto all'inizio degli anni 2000 a causa delle norme restrittive riguardanti l'immigrazione e delle norme specifiche adottate in condizioni di "emergenza". A questo proposito, si citano ad esempio le ordinanze del Presidente del Consiglio degli anni 2008-2009³ sullo "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi" nei territori chiave delle Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto, che di fatto cancellano le politiche di inclusione avviate in queste Regioni per perseguire una logica di sgombero degli stanziamenti senza prevedere una soluzione abitativa e sociale.

La logica emergenziale delle ordinanze viene messa in mora dal Parlamento Europeo, che con la Risoluzione del 10 luglio 2008 sul censimento dei rom su base etnica in Italia "esorta le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei rom, inclusi i minori, e dall'utilizzare le impronte digitali già raccolte, in attesa dell'imminente valutazione delle misure previste annunciata dalla Commissione, in quanto ciò costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull'origine etnica".

A fronte di iniziative tutt'altro che improntate all'accoglienza e all'inclusione, nel corso degli anni si è consolidata un'intensa un'attività del terzo settore e delle associazioni rom, prima tra tutte l'Opera Nomadi, realtà che si sono adoperate negli anni per il riconoscimento dei diritti della popolazione RSC e per favorire la sua inclusione in Italia. Un esempio significativo di collaborazione tra associazionismo e istituzioni è il Protocollo relativo all'inserimento scolastico sottoscritto da MIUR e Opera Nomadi nel 2005, rinnovato nel 2009, un atto positivo sul piano degli intenti generali, anche se non ha raggiunto a pieno le finalità che si prefiggeva per carenza di fondi dedicati.

Le politiche a favore di bambini e adolescenti stranieri stanno maturando in un contesto demografico che vede aumentare la percentuale dei minori stranieri⁴, e in particolare il radicarsi delle seconde generazioni. Inoltre, nello sviluppo delle politiche relative alla protezione dei bambini immigrati, la normativa si è spostata negli anni da un orientamento centrato sui principi di protezione dell'infanzia enunciati dalla CRC, verso una prospettiva più generale ed emergenziale tesa al controllo e alla gestione del fenomeno migratorio. Per questo la normativa degli ultimi anni sull'immigrazione contiene sempre più spesso riferimenti alla condizione e al trattamento dei minori immigrati, la cui condizione evidenzia in modo cruciale una serie di contraddizioni sociali legate al tema dell'accoglienza e al futuro delle seconde generazioni, basti pensare alla questione fondamentale della cittadinanza ad oggi ancora negata ai bambini di origine straniera nati in Italia.

Nel nostro Paese, le politiche di inclusione di bambini appartenenti alle comunità RSC e migranti sono passate in via prioritaria attraverso le politiche scolastiche. Già negli anni 80⁵ si assiste alla programmazione di politiche specificamente destinate all'inserimento dei bambini rom (Circolare del Ministero Istruzione 207/1986), fino alla più recente programmazione interculturale attraverso le "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" e "La via italiana

³ Ordinanze n. 3676/2008; 3677/2008; 3678/2008; 3751/2009; 3776/2009; 3777/2009.

⁴ Sono censite nel 2010 993.238 unità. Fonte IV Rapporto EMN Italia.

⁵ Le classi "Lacio Drom" furono istituite nel 1965, in seguito a un accordo tra Ministero dell'Istruzione e Opera Nomadi; nel 1974 venne dichiarata l'eccezionalità di tali classi e nel 1982 ci fu la loro definitiva soppressione. Nel 1986, poi, il Ministero diede nuove disposizioni in materia di scolarizzazione di minori rom e sinti, disposizioni che precorrevano la Risoluzione del Consiglio dei Ministri dell'Istruzione riuniti in sede di Consiglio concernente la scolarizzazione dei figli degli zingari e dei viaggianti del 22.05.1989 (89/C 153/92), nella quale si enunciano i diversi ambiti d'intervento che gli Stati membri dovranno promuovere a livello nazionale e poi raccordare a livello comunitario.

all'intercultura", che si ispira prioritariamente a quattro principi generali: universalismo, scuola comune, centralità della persona in relazione e intercultura. I documenti sono stati emanati nel 2006 e 2007 dal Ministero dell'Istruzione e definiscono il quadro normativo e i principi generali per l'integrazione scolastica di bambini di diverse provenienze culturali, compresi i minori RSC.

Per quanto riguarda invece la tematica più generale delle politiche antidiscriminatorie, negli ultimi dieci anni alcuni passi avanti sono stati fatti con il recepimento della normativa europea in materia: si segnala per esempio la costituzione nel 2003 dell'UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, con un ampio mandato di tutela contro le discriminazioni.

Stato dell'arte

Come accennato, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza migrante e RSC sono in genere una componente di politiche programmatiche di più ampio respiro sui temi dell'immigrazione o dell'inclusione sociale (nel caso della popolazione RSC un esempio recentissimo è la Strategia nazionale di inclusione dei rom, sinti e caminanti) o della famiglia, rappresentando le famiglie immigrate uno spaccato specifico delle politiche di settore. In questo senso si veda ad esempio l'altrettanto recentissimo Piano per la Famiglia varato dal Consiglio dei Ministri nel giugno 2012.

Sul fronte dell'integrazione scolastica si segnala la volontà del MIUR di riprendere le linee tracciate negli anni 2006-07, per elaborare nuove indicazioni operative indirizzate alle scuole all'interno del nuovo Documento di indirizzo su cui l'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri della Direzione generale per lo studente sta iniziando a lavorare, in collaborazione con gli Uffici scolastici regionali, con l'obiettivo di pubblicarlo entro ottobre 2012.

Sul fronte dei finanziamenti dedicati è importante ricordare che l'Italia appartiene al gruppo di Paesi che utilizzano i Fondi Strutturali Europei per favorire l'inclusione sociale delle popolazioni svantaggiate: per il periodo 2007-2013 l'Italia ha a disposizione 28 miliardi di euro, di cui utilizza soltanto 600 milioni per l'attuazione di progetti di inclusione sociale, cifra molto inferiore alla media europea⁶. Questo dato deve far riflettere sulla posizione "strategica" del nostro Paese rispetto alle politiche per l'inclusione sociale.

La Strategia nazionale di inclusione dei rom, sinti e caminanti

Per quanto riguarda le politiche a favore dell'infanzia e adolescenza RSC, il dibattito europeo si arricchisce dalla seconda metà degli anni 2000 ed esamina la situazione della popolazione rom, nei diversi aspetti dei diritti alla libera circolazione, all'accesso al lavoro, all'inclusione sociale e alla non discriminazione.

In ambito europeo, nel quadro della Strategia per l'Europa 2020⁷ e in coerenza con le precedenti indicazioni contro la discriminazione in Europa, un punto di riferimento è la Comunicazione n. 173/2011 della Commissione al Parlamento europeo⁸ nella quale si chiede agli Stati membri di adoperarsi con misure concrete e specifiche per l'attuazione concreta dei diritti della comunità rom. In particolare ci si riferisce all'accesso all'istruzione di qualità per i minori, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio e ai servizi essenziali.

La Comunicazione sollecita dunque gli Stati membri a: elaborare strategie nazionali stabilendo obiettivi raggiungibili; individuare microregioni svantaggiate; stanziare finanziamenti sufficienti a carico dei bilanci nazionali; istituire metodi di monitoraggio efficaci per valutare gli effetti delle misure adottate; lavorare in stretta cooperazione con la società civile rom e con le autorità regionali e locali; nominare un Punto di contatto nazionale per la strategia nazionale di integrazione dei rom che coordini l'attuazione della strategia.

⁶ Dal Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, 2011.

⁷ Presentata a Bruxelles il 3.3.2010: COM(2010) 2020 definitivo.

⁸ "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

In attuazione della Comunicazione 173/2011 è stato istituito in Italia il Punto di contatto nazionale, individuato nell'UNAR, ed elaborata la "Strategia nazionale di inclusione dei rom, sinti e caminanti", approvata il 24 febbraio 2012 dal Consiglio dei Ministri. La Strategia rappresenta una chiave di volta per la politica programmatica italiana sul tema dell'infanzia di origine rom; ad oggi infatti le autonomie locali si sono mosse al riguardo senza una politica centrale soggiacente, che restituisse unitarietà di intenti rispetto alla programmazione di politiche proattive sul territorio. Si è verificata dunque una buona o eccellente programmazione per alcune regioni, per alcuni territori o comuni, mentre si è registrata una generale mancanza di attenzione sul tema a livello centrale.

La Strategia si sostanzia di azioni di sistema, trasversali e atte a sostenere azioni specifiche che si snodano attraverso assi di intervento settoriali articolati in obiettivi specifici, secondo le priorità delineate dalla Comunicazione 173.

Le azioni di sistema sono individuate in:

- aumento della capacity-building istituzionale e della società civile per l'integrazione dei rom;
- promozione di un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni;
- programmazione di strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione volta all'abbattimento dei pregiudizi e degli stereotipi in danno delle comunità rom;
- elaborazione e sperimentazione di un modello di partecipazione delle comunità rom ai processi decisionali nazionali e locali.

Gli assi di intervento sono invece: Istruzione (avente come obiettivi specifici: favorire processi di prescolarizzazione e scolarizzazione anche a livello universitario, favorire il confronto tra scuola, famiglie rom e territorio), Lavoro (obiettivi: favorire la formazione e formazione-lavoro, nonché la regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e lo sviluppo imprenditoriale e di lavoro autonomo, favorire l'accesso alle donne rom ed agli under 35 al mercato del lavoro), Salute (obiettivi: favorire l'accesso a servizi sociali e di medicina preventiva, coinvolgere nei servizi sociali e nei programmi di cura medica Rom qualificati), Abitazione (obiettivi: promuovere l'accesso a soluzioni abitative congrue e favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale).

Le risorse economiche a sostegno della Strategia derivano da fondi statali già stanziati, fondi afferenti i programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza – finanziati con il FSE e con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale –, fondi afferenti il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi (FEI), oltre a risorse aggiuntive disponibili su specifici capitoli di spesa del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Interno.

La Strategia intende avviare alcune azioni prioritarie per il biennio 2012-13, quali la definizione di un disegno di legge per il riconoscimento della popolazione RSC come minoranza nazionale, prevedendo lo studio della condizione giuridica dei bambini e degli adolescenti; l'attivazione di piani locali per l'inclusione sociale delle comunità RSC in alcune regioni italiane; l'avvio di una ricerca statistica sulla condizione delle comunità RSC in Italia; l'inserimento di uno specifico obiettivo dedicato all'inclusione delle comunità RSC all'interno dei nuovi PON 2014-20; l'attivazione di una rete nazionale di osservatori contro la discriminazione della popolazione RSC; la realizzazione della campagna Dosta e della commemorazione del Porrajmos; la sperimentazione di un modello di partecipazione delle comunità RSC ai processi decisionali che le riguardano.

Il Piano per la Famiglia

Il Piano⁹, primo documento di indirizzo che si occupa delle politiche per la famiglia, prevede una parte relativa alle famiglie immigrate. Esso propone misure nel campo della salute, dell'alloggio, dei servizi, della formazione linguistica, dedicate alle famiglie immigrate, in particolare con figli, coinvolgendo i servizi già attivi sul territorio e prevedendo una formazione specifica per quegli operatori che andranno a lavorare con l'utenza straniera.

I progetti contro la discriminazione

Ad oggi il fenomeno di discriminazione razziale in Europa ed in Italia sta vivendo una fase di recrudescenza, dovuta a macrofattori economici, di opinione, politici e sociali, cui si risponde con misure che appaiono troppo deboli. È pur vero che in questi anni si sta assistendo a un importante tentativo di messa a sistema degli organismi e dei sistemi di monitoraggio e contrasto al fenomeno delle discriminazioni, attraverso per esempio l'istituzione di organismi nazionali quali l'UNAR, l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza), il Focal Point nazionale¹⁰ sui diritti dei minori e l'eliminazione di ogni forma di violenza a danno dei bambini presso il consiglio d'Europa. Queste iniziative rappresentano tentativi di contrasto all'imbarbarimento delle relazioni sociali e interculturali, attraverso il monitoraggio, la denuncia degli atti discriminatori, sia a livello nazionale sia attraverso la costruzione di una rete europea. In questo senso vanno l'Indagine multiscopo "Rilevazione sulla condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri", avviata da UNAR nel 2009, e l'indagine commissionata dal Dipartimento Pari Opportunità all'ISTAT nel 2009 e in corso di realizzazione, sulle discriminazioni in base al genere, all'orientamento sessuale e all'appartenenza etnica.

⁹ Approvato il 7 giugno 2012 dal Consiglio dei Ministri.

¹⁰ Il Focal Point nasce dalla Strategia di Stoccolma, adottata dal Consiglio dei Ministri COE nel 27/11/2008. Il Focal Point Italia nasce nel 2009.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

L'azione D01 dedica attenzione ai temi del ricongiungimento familiare e dell'integrazione delle famiglie straniere, in fase di monitoraggio si è però ritenuto opportuno ricomprendervi anche le questioni attinenti l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati, in quanto spesso ricompresi nelle politiche sui flussi migratori e sull'integrazione e l'accoglienza degli stranieri.

Per quanto riguarda il fenomeno dei ricongiungimenti familiari, nonostante il dato statistico ne evidenzia una diminuzione tra il 2008 e il 2010 (si passa da 129.007 a 91.224), in Italia esso rappresenta uno spaccato importante a livello strutturale: i titoli di soggiorno per ricongiungimento rappresentano infatti il 30% del totale dei permessi rilasciati. È nel periodo 1998-2008 che si è assistito alla crescita maggiore, con un aumento dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi familiari pari al 216%.

Il fenomeno fotografa il consolidamento della presenza di collettività che hanno mostrato una spiccata tendenza all'insediamento definitivo, quali i cinesi, i marocchini, gli albanesi, gli ucraini, gli indiani e i moldavi. Sebbene non siano disponibili dati specifici sulle caratteristiche dei minori coinvolti nei processi di ricongiungimento familiare, il fenomeno di per sé è assai interessante per un'analisi qualitativa della immigrazione in Italia, in particolare per comprendere come il fenomeno migratorio si vada trasformando da migrazione economica a migrazione familiare, ovvero da una migrazione di "lavoratori-ospiti" a una migrazione strutturata su esigenze di radicamento nella società italiana. All'interno di questo macrofenomeno vi sono particolari categorie che segnano una differenza rispetto agli anni passati, ad esempio le madri che emigrano sole per ricongiungere poi i figli rimasti in patria, con un aumento dell'età media dei figli ricongiunti spostata verso l'adolescenza.

In relazione agli aspetti normativi, a livello europeo il quadro è in sviluppo: infatti dal 2003 sono in vigore norme comuni europee in materia di immigrazione (Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare), che hanno però suscitato critiche da più parti per l'eccessiva discrezionalità lasciata ai singoli Paesi dell'Unione nella sua applicazione¹. In questa cornice europea l'Italia si è dotata di una giurisprudenza generale e specifica su requisiti e condizioni per il rilascio di visti d'ingresso di cittadini stranieri in Italia, all'interno della quale si situa la normativa specifica sul rilascio di permessi di soggiorno per ricongiungimento dei minori stranieri.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati (MSNA), costituiscono una realtà che subisce continue mutazioni determinate dalle modificazioni sociali che avvengono nei Paesi di provenienza: emblematico il caso dei Paesi del Nord Africa, interessati nel corso del 2011 da movimenti di sollevazione popolare che hanno dato nuovo impulso alla migrazione, anche a quella dei minori stranieri non accompagnati. Al 1° giugno 2012 i MSNA segnalati in Italia erano 69.75², con un significativo aumento rispetto all'anno precedente. Il fenomeno è regolato in Italia sia dalla normativa vigente sull'immigrazione, sia da quella relativa alla protezione dell'infanzia dando luogo ad una sorta di sovrapposizione giuridica e di competenze che si è cercato di sanare negli anni. A questo scopo nasce infatti il Comitato Minori Stranieri³ (CMS), incardinato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che lo presiede⁴. La condizione del minore straniero

¹ A queste è seguito il Libro Verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di Paesi terzi che vivono nell'Unione Europea (Direttiva 2003/86/CE).

² Fonte: Comitato Minori Stranieri.

³ Dlgs 286/1998.

⁴ Il Comitato si occupa di effettuare il censimento dei minori stranieri non accompagnati, accerta lo status del minore non accompagnato, svolge compiti di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori

non accompagnato è regolata anche dal TU (286/88), modificato nell'art. 32 dalla legge 129 del 2.08.2011 nella parte concernente i permessi di soggiorno. La modifica interessa i MSNA rispetto alla conversione del permesso di soggiorno, riconosce un ruolo decisivo al CMS e prevede maggiori vincoli al rilascio del permesso. Una scelta che va nell'ottica del restringimento dei diritti dei minori stranieri al momento del passaggio alla maggiore età, e che di fatto rende difficoltoso il loro percorso di integrazione, anche se il provvedimento è stato mitigato nei suoi effetti in fase di conversione in legge.

Nel quadro della programmazione degli interventi va segnalato il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), che ha permesso la sperimentazione, in una rete di Comuni, di un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza. Il Programma è partito dall'esigenza dei territori di far fronte in maniera più compiuta alle necessità di accoglienza e tutela dei MSNA e si è fondato sulla condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali. Il Programma ha rappresentato, nelle premesse e nei risultati, una chiave di volta nelle politiche sociali di protezione dell'infanzia immigrata: esso si è proposto infatti come superamento della logica emergenziale verso attività di progettazione e programmazione della tutela dei minori stranieri improntate su criteri di sostenibilità a lungo termine. Nonostante i risultati raggiunti il Programma nazionale non è stato però rifinanziato e si è concluso il 31 dicembre 2011.

Nella direzione di sostenere l'inserimento sociale dei minori non accompagnati nella loro permanenza in Italia oltre la maggiore età va l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dell'avviso n. 2/2012 per il finanziamento di interventi – da realizzare nelle Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) – finalizzati all'inserimento socio-lavorativo di minori stranieri non accompagnati.

Con questa azione si intende promuovere percorsi integrati di politica attiva del lavoro, finalizzati alla qualificazione delle competenze, ovvero all'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati presenti nelle Regioni Obiettivo Convergenza, attraverso l'assegnazione di una “**dote individuale**” per ogni singolo destinatario coinvolto, funzionale all'erogazione di servizi di politica attiva del lavoro e di integrazione. Tali interventi mirano a consentire la permanenza regolare dei giovani in Italia dopo il compimento del diciottesimo anno d'età, attraverso la costruzione di Piani di intervento personalizzati

Altre tipologie di progettualità messe in campo a livello strutturale sono gli accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei minori non accompagnati, realizzati negli anni: gli accordi riflettono l'impronta generale della politica verso il fenomeno migratorio, quindi si evidenziano sia accordi di mero controllo e di respingimento dei migranti, sia accordi che prevedono più vaste azioni di prevenzione del fenomeno.

Per quanto riguarda il particolare fenomeno dei minori stranieri non accompagnati provenienti dall'“emergenza Nord Africa”, va detto che il fenomeno ha di fatto creato una situazione di gestione emergenziale, per cui si è resa necessaria un'apposita legislazione⁵ che ha attribuito poteri straordinari alla Protezione civile in materia e ha approntato un sistema di accoglienza “estemporaneo” non esente da critiche e disfunzionalità, quando non da violazioni dei diritti fondamentali di bambini e adolescenti.

presenti non accompagnati, adotta i provvedimenti di rimpatrio assistito; dà il parere per il rilascio del permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato, affidato o sottoposto a tutela, che raggiunga la maggiore età.

⁵ Ordinanza n. 3933 del 13/04/2011, n. 3934 del 21/04/2011, DPR. n. 2436 del 18/05/2011.

Criticità

Le criticità rilevate si riferiscono a:

- assenza di politiche integrate di accoglienza e inclusione che favoriscano una reale coesione sociale;
- assenza di dati inerente bambini e adolescenti ricongiunti al proprio nucleo familiare;
- mancanza di dati rispetto alla differenza tra richieste di ricongiungimento e permessi effettivamente rilasciati e inoltre indisponibilità dei dati sui ricongiungimenti relativi all'anno 2011;
- permanenza di vincoli rigidi e difficili da superare dal punto di vista dei requisiti abitativi e di reddito per ricongiungere legalmente una famiglia;
- mancanza di atti delle amministrazioni centrali tesi a sensibilizzare gli enti locali per favorire il ricongiungimento familiare;
- scarsa informazione e formazione, assenza di standard di qualità e assenza di criteri per l'affidamento alle comunità del territorio dei minori stranieri non accompagnati, nonostante siano stati emanati numerosi atti per predisporre l'accoglienza;
- mancata erogazione ai Comuni e alle strutture di accoglienza temporanea (SAT) dei fondi stanziati.

Prospettive di sviluppo

Le prospettive future possono orientarsi a:

- istituire un "Osservatorio sul ricongiungimento familiare", con particolare riferimento ai bambini e agli adolescenti ricongiunti che rilevi anche i dati tra i permessi richiesti e quelli concessi;
- incrementare gli spazi di Psicoterapia transculturale utili ad affrontare i numerosi problemi di natura psicologica e intrapsichica legati al ricongiungimento e alla fragilità della condizione di MSNA;
- produrre e incrementare spazi basati sulla metodologia della narrazione delle biografie, dei percorsi di migrazione ecc., nonché i gruppi di mutuo aiuto, valorizzando e organizzando l'esistente, nonché duplicando quanto già presente in alcune regioni come buone prassi;
- razionalizzare e riorganizzare in maniera organica i fondi FEI (Fondi europei per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi) per evitare duplicazioni di interventi, favorire sperimentazioni innovative e incidere maggiormente nelle realtà in cui il fenomeno è maggiore;
- costituire tavoli interistituzionali per la creazione di linee guida e procedure univoche per l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA;
- inserire nel prossimo Piano d'Azione un'azione specifica relativa ai minori stranieri non accompagnati in modo da rilevare dati attendibili e specifici, considerato che l'arrivo di questi bambini e adolescenti sul territorio nazionale non è più legato a un fenomeno di emergenza;
- attivare processi di formazione, sensibilizzazione all'accoglienza, promozione dell'integrazione sociale e di inclusione socio-lavorativa dei MSNA rivolti agli operatori degli enti locali e delle comunità di accoglienza a livello territoriale.

Esperienze significative

Le esperienze significative segnalateci da Ministeri e Regioni sono realizzate dai FEI e dai Fondi PON Obiettivo Convergenza, e sono tutti orientati verso una maggiore diffusione dei concetti di antidiscriminazione e integrazione sociale. Tra le iniziative ricordiamo:

- il progetto "M.U.S.A.", iniziativa di sensibilizzazione sul tema dell'integrazione sociale degli immigrati, attraverso sport, musica e cultura, finanziata dai fondi FEI;

- il progetto “*Ne.AR*”, network giovanile contro la discriminazione, finalizzato alla partecipazione giovanile in campo di prevenzione alla discriminazione, finanziato dal PON, Obiettivo Convergenza;
- la campagna “*Dosta!*”, promossa dall’UNAR, su impulso del Consiglio d’Europa, contro la discriminazione e il pregiudizio verso la popolazione rom.

AZIONE D02 – SOSTEGNO E ACCOMPAGNAMENTO EDUCATIVO E INSERIMENTO LAVORATIVO PER MINORI SOTTOPOSTI A PROCEDIMENTO PENALE, INCLUSI MINORI ROM, SINTI, CAMINANTI E MINORI IMMIGRATI
--

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Dall'analisi dei dati disponibili dal Dipartimento di Giustizia minorile, si evincono alcuni aspetti interessanti per il monitoraggio, relativo soprattutto alla presenza di minori stranieri e italiani nelle strutture della Giustizia minorile.

Prima di tutto va osservato come vi sia stato nel tempo (2001-2011) un cambiamento rispetto al collocamento in comunità piuttosto che in istituto penale minorile: i dati registrano infatti un aumento al ricorso alle comunità e una forte diminuzione degli ingressi negli istituti penali minorili. Questo potrebbe significare un mutamento di indirizzo delle politiche giudiziarie minorili, che va verso un inserimento sociale alternativo al carcere, anche se da solo non è sufficiente elemento di analisi.

Un altro dato interessante è la percentuale di minori stranieri rispetto all'andamento degli ingressi in istituto penale minorile e in comunità. Negli ultimi dieci anni infatti la popolazione minorile straniera in comunità ha registrato una crescita fino agli anni 2003-04, per poi ridiscendere fino al 2010, al contrario dei loro coetanei italiani, che invece sono in continuo aumento nelle strutture residenziali. Si evidenzia come il tempo di permanenza in comunità sia invece aumentato. L'andamento degli ingressi in istituto penale minorile per gli stranieri rispecchia lo stesso fenomeno registrato per l'ingresso in comunità: un aumento fino agli anni 2003-04 e poi una progressiva diminuzione fino al 2010. A proposito degli adolescenti stranieri va ricordato che la maggior parte (56%) è in attesa di giudizio. Nel 2011 si è invece registrato un aumento degli inserimenti sia in comunità sia in carcere a carico sia degli italiani che degli stranieri, per cui oggi la presenza straniera in comunità si attesta al 33% del totale, mentre negli istituti penale minorili i minorenni stranieri rappresentano il 41% del totale. Per quanto riguarda le nazionalità rappresentate, si nota come accanto alle presenze "storiche" (ex Iugoslavia, Romania, Albania, Marocco) si aggiungono negli anni altre nazionalità, che vanno a comporre un quadro fortemente multietnico delle presenze nei servizi della Giustizia minorile. Un dato del 2011 è la presenza dei minori provenienti dall'"emergenza Nord Africa", quali Tunisia ed Egitto. Va ricordato che la maggior parte dei reati ascritti agli stranieri è relativa a delitti contro il patrimonio (furti o rapine).

È interessante tra l'altro il dato per cui la maggior parte dovute delle uscite dall'istituto penale minorile sono per collocamento in comunità (56%) in seguito a trasformazione della misura cautelare, mentre l'uscita per il ricorso alla messa alla prova resta irrilevante (2%); per quanto riguarda le uscite da esecuzione di pena, la misura alternativa alla detenzione rappresenta una percentuale importante: 22% affidamento in prova ai servizi, 26% detenzione domiciliare.

La lettura di questi dati ci porta a ipotizzare un impegno non irrilevante nella messa a disposizione di programmi di sostegno e di accompagnamento, ma a causa della mancanza di dati disponibili risulta quanto mai complicato individuare l'andamento delle misure alternative, le caratteristiche degli interventi di supporto, accompagnamento educativo e inserimento lavorativo, e soprattutto degli esiti di questi programmi.

Altra difficoltà è quella della lettura dei dati afferenti alla popolazione minorile rom, che non è rilevata in quanto tale per cui è difficilmente individuabile all'interno della componente straniera e italiana. In riferimento a questo elemento, va ricordato che alcuni reati ascritti ai minori rom e ai minori stranieri, in particolare ai MSNA, possono essere indice di sfruttamento da parte di adulti, e in alcuni casi rientrano in statistiche differenti.

A fronte di questa panoramica, le misure messe in campo dalle Amministrazioni centrali vanno nella direzione auspicata dall'azione del Piano, anche se non risultano comunque esaustive a fronte di una situazione di disagio sociale accentuato quale quello dei minori stranieri e rom sottoposti a misure penali.

Protagonista della definizione di un quadro sempre più delineato e programmato della condizione e del trattamento dei minori sottoposti a procedimento penale è il Ministero di Giustizia, attraverso il dipartimento di Giustizia Minorile, che ha avuto ruolo di cabina di regia dei diversi protocolli e linee guida, che hanno contribuito a sviluppare un sistema più articolato di conoscenze di interventi sul tema.

In particolare si ricordano, tra le attività di "sistema":

- le "Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria" del 2008, che comprendono una trattazione specifica sul reinserimento sociale e un'attenzione particolare ai minorenni stranieri;
- le "Linee guida per il sistema di formazione e lavoro rivolto ai minorenni e giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria penale" del 2009, tra i cui obiettivi risalta la promozione del ruolo attivo dei Centri per la Giustizia Minorile nella creazione di un adeguato sistema di coordinamento tra politiche regionali del lavoro, sociali e della formazione. La valorizzazione di questo ruolo è finalizzata anche allo sviluppo di progettualità mirate all'inserimento socio-lavorativo in favore dei minorenni e dei giovani adulti presi in carico dai Servizi Minorili, e sottoposti a provvedimenti penali da parte dell'Autorità Giudiziaria Minorile, per contrastare fenomeni di recidiva, rafforzandone le competenze professionali, la motivazione e l'autostima. Altro obiettivo che le indicazioni delle linee guida intendono perseguire è sostenere l'ingresso nel mercato in un'ottica di pari opportunità, attraverso azioni di supporto, tutoring e di accompagnamento in collegamento con i servizi per l'impiego, anche mediante l'attuazione di contratti di formazione al lavoro;
- infine sono di recente pubblicazione le "Linee di orientamento tecnico-operative per il 2011", che discendono dagli obiettivi strategici del Ministero dell'Interno, e prevedono tra l'altro lo sviluppo e l'implementazione di reti interistituzionali, attraverso i Fondi europei, al fine di sviluppare le aree strategiche individuate: formazione e istruzione, formazione lavoro e attività lavorativa, disagio psichico, immigrazione, aspetti finanziari, servizio educativo e di assistenza e vigilanza. Sull'ambito specifico dei minori stranieri le linee individuano come asse prioritario il riconoscimento di pari opportunità in termini di accesso alle misure alternative, all'istruzione e all'inserimento lavorativo nel percorso di fuoriuscita dal penale.

All'interno di questa cornice vanno segnalate alcune progettualità realizzate con i finanziamenti europei, che possono definirsi buone o eccellenti sperimentazioni, ma non sono ancora inserite in un sistema organico di azioni proattive sul tema dell'inserimento sociale dei minori provenienti da esperienze penali. Le progettualità segnalate si distinguono per target: vi sono infatti attività di formazione e aggiornamento dedicate agli operatori, e attività rivolte agli utenti finali, i minori sottoposti a procedimento penale. Vi sono poi innumerevoli progetti realizzati dal terzo settore a testimonianza dell'interesse del privato sociale sul tema, ma che non si inseriscono in una programmazione delle politiche a livello centrale o decentrato.

Infine, dall'analisi della documentazione ricevuta dalle Regioni emergono come temi centrali degli interventi a livello regionale due direttrici: l'inserimento socio-lavorativo per minori sottoposti a procedimenti penali e la mediazione penale. Le azioni realizzate a livello regionale sono principalmente incentrate sulla costruzione di una rete interistituzionale, oltre allo sviluppo di progettualità specifiche. A livello regionale si segnala, infine, negli anni passati la stipula di diversi protocolli tra Regioni e altri enti centrali e periferici atti alla presa in carico e all'inserimento sociale dei minori coinvolti nei percorsi penali.

Criticità

Le criticità rilevate riguardano soprattutto la mancanza di dati relativi agli esiti dei progetti di inserimento lavorativo e sociale per minori sottoposti a procedimenti penali e la mancanza di dati relativi ai minori di origine rom all'interno del sistema della Giustizia Minorile.

Prospettive di sviluppo

Le prospettive di sviluppo che si desumono dall'analisi del fenomeno vanno nella direzione di una rilevazione statistica che tenga conto anche degli esiti dei percorsi attivati, rilevazione che dovrebbe avvenire non solo a livello locale ma anche a livello nazionale per permettere lo sviluppo di politiche incentrate sulla protezione dei minori e in particolare dei minori vulnerabili. In secondo luogo si auspica la completa realizzazione delle azioni indicate nelle linee guida citate sul tema dell'inclusione sociale dei minori sottoposti a misure penali, anche attraverso una programmazione nazionale sul tema.

Esperienze significative

Le progettazioni analizzate fanno riferimento a due ambiti differenti: lo sviluppo di attività di ricerca sul tema e lo sviluppo di misure di accompagnamento mirato, con attività riferite al ragazzo.

Tra le esperienze significative segnaliamo il progetto *“Accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno rom”*, realizzato nel 2010-2012 dal Ministero dell'Interno con Fondi dedicati al programma Operativo Nazionale FESR, nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Il Progetto è finalizzato alla formazione di operatori socio-culturali all'interno del personale delle Prefetture, al fine di migliorare le sinergie con il territorio sul tema dell'inclusione sociale dei rom, compreso l'accesso ai servizi.

Un altro rilevante progetto di ricerca, *“La strada dei diritti”*, promosso nel 2007 dall'UNAR e volto ad evidenziare e diffondere alcune progettualità sul territorio, ha avuto per tema le prassi e i modelli di intervento per l'inclusione sociale dei minori di strada coinvolti in attività illegali.

Si segnala anche il Progetto *“Percorsi di legalità. Azioni di accompagnamento e di inserimento lavorativo di minori/giovani in area penale”*, un progetto europeo per l'inserimento lavorativo promosso dal Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile, nel quadro del Programma Operativo Nazionale *“Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia”* Obiettivo Convergenza 2007-2013 - Asse II - Obiettivo Operativo II.6, attualmente in fase di avvio. Il progetto prevede attività di ricerca e supporto sia alla progettazione globale dell'intervento formativo e di accompagnamento, sia alla strutturazione di programmi di intervento personalizzati diretti ai minori/giovani adulti presi in carico dai Servizi della Giustizia Minorile; l'organizzazione di tavoli tecnici locali e di gruppi di lavoro tematici; la realizzazione di training lavorativi destinati ai minori/giovani adulti presso aziende e realtà produttive del territorio, finalizzati ad uno stabile inserimento professionale dei destinatari; attività di diffusione e sensibilizzazione; attività di monitoraggio e valutazione.

Tra le progettualità delle città riservatarie della legge 285/1997, ricordiamo i progetti di Accompagnamento Educativo rivolto a minori sottoposti a provvedimento penale dell'A.G.M. – Educativa Territoriale, realizzati nelle città di Catania, e il progetto di mediazione penale minorile della Città di Palermo e Torino.

Infine, si ricordano qui a titolo esemplificativo del vasto universo che si muove attorno al tema dell'inserimento sociale dei minorenni stranieri presenti nell'ambito penale anche i progetti di sviluppo dell'etnopsichiatria ad opera del Ministero di Giustizia in collaborazione con IPRS (Progetto *“SEMI”*); il progetto *“Family Roots”*, che ha dedicato una cura particolare al lavoro con le famiglie dei minorenni entrati nel circuito penale, esso è stato frutto della collaborazione tra l'Ufficio Studi e Ricerche del Dipartimento per la Giustizia Minorile, l'IPRS e il Dipartimento per

le politiche della famiglia, ed è stato finanziato dalla Commissione europea, DG Freedom, Security and Justice; il programma “*Fight Against Crime*”; il Progetto FEI - “*SECONDA Chance di prevenzione del rischio di recidiva per i minori stranieri presenti nel circuito penale*”, a cura del Dipartimento per la Giustizia Minorile.

AZIONE D03 – PREVENZIONE DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA DEI MINORI INCLUSI I MINORI ROM, SINTI, CAMINANTI E MINORI IMMIGRATI E ATTUAZIONE DI INTERVENTI DI INCLUSIONE SOCIALE
--

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Il fenomeno della dispersione scolastica è vasto e composito; al suo interno infatti si verificano problematiche di diverso genere, dal ritardo scolastico all'abbandono, che sono originati da cause diverse e non sempre sovrapponibili. I dati disponibili fanno riferimento a bocciature, ritardi scolastici e non scrutinati (fonte MIUR/ISMU). Il Rapporto Nazionale 2010-11 mette in evidenza alcune novità relative al monitoraggio che riflettono un'attenzione sempre più specifica sul tema dei bambini e degli adolescenti stranieri: il MIUR infatti monitora gli allievi stranieri nati in Italia, per dare conto del numero sempre crescente di seconde generazioni, fenomeno qualitativamente differente dal fenomeno dei minorenni di recente migrazione. Questo sistema di rilevazione permette di evidenziare una crescita sempre maggiore delle seconde generazioni, che si registrano anche in fasce più alte del percorso formativo quali gli istituti superiori e le medie inferiori, mentre nelle fasce di istruzione inferiore risultano la larga maggioranza degli iscritti con cittadinanza non italiana (78%). Questo dato è importante perché cambia la struttura del fenomeno migratorio e dovrebbe essere fattore di attenzione per le politiche relative all'inserimento scolastico e alla lotta alla dispersione. Il dato sulla dispersione è ancora a livelli di attenzione: si parla per i minorenni stranieri di un ritardo scolastico che, se alle primarie è del 18%, nella scuola secondaria superiore arriva fino al 70% circa. Questo dato tuttavia sta migliorando, anche in ragione della progressiva crescita delle seconde generazioni, ma deve comunque far riflettere sulle politiche messe in atto contro la dispersione scolastica.

I dati disponibili relativamente alla scolarizzazione a bambini e adolescenti rom indicano invece che la loro presenza nella scuola italiana è in leggero calo negli ultimi tre anni (2008-11): i minorenni rom si concentrano nelle scuole primarie (54%), mentre sono pressoché assenti nelle scuole secondarie di secondo grado (1%). I dati dimostrano come, nel caso dei minori rom, l'integrazione scolastica non abbia avuto gli esiti sperati e non volga verso un progressivo seppur lento miglioramento.

A fronte di questa situazione, le istituzioni hanno adottato alcuni provvedimenti che mirano al contrasto alla dispersione scolastica anche intervenendo sui fattori di possibile concausa: uno tra questi è il ruolo dell'orientamento. Molti studi infatti si soffermano sull'orientamento come cruciale per la motivazione e la scelta del futuro scolastico dei ragazzi: per questo sono stati approvati le Linee Guida e il Piano nazionale Orientamento per l'orientamento durante tutto l'arco della vita e per il contrasto alla dispersione scolastica (2011, MIUR). A questi provvedimenti, che costituiscono azioni di indirizzo, si è affiancata l'attività di programmazione attraverso l'approvazione dell'“Art. 9 del CCNL Comparto Scuola, sui criteri di attribuzione delle risorse per le scuole collocate in aree a rischio, con forte processo migratorio e contro la dispersione scolastica per l'anno scolastico 2011/2012”. L'art. 9 prevede attività volte a prevenire e contrastare la dispersione scolastica, attraverso fondi dedicati. Un altro asse di interesse è il monitoraggio dei bambini e adolescenti RSC nelle istituzioni scolastiche, quale parte delle attività del tavolo tematico nazionale attivato dal Punto nazionale di contatto per l'inclusione dei RSC, e costituito presso il MIUR. L'aspetto del monitoraggio rappresenta punto nodale e problematico al tempo stesso, parte integrante di una strategia di integrazione scolastica che deve tenere conto delle diversità degli alunni senza renderli oggetto di discriminazione.

Per quanto riguarda le Azioni di Sistema, si segnala inoltre il proseguimento dell'impegno del MIUR mediante i fondi strutturali, attraverso il Programma Operativo Nazionale “*Competenze per lo Sviluppo 2007-2013*”, MIUR - DG Affari Internazionali, che prevede di allargare la progettazione

già sperimentata nel 2000-2006 (Programma Operativo Nazionale “La scuola per lo Sviluppo” riservato alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia), soffermandosi sulle iniziative contro la dispersione scolastica e la frammentazione sociale con particolare attenzione alla tematica delle minoranze e del contrasto alla segregazione. In esso si adotta un approccio esplicito verso i gruppi svantaggiati che però non sono i target esclusivi, e si pone tra gli obiettivi la raccolta di dati attendibili con lo scopo di favorire approcci adeguati e strategie coerenti con la rilevazione dei dati.

La restante progettazione realizzata nel periodo preso in esame, promossa dalle istituzioni centrali, in particolare dal MIUR, è stata orientata sia alla formazione del personale scolastico (insegnanti e dirigenti), sia agli allievi, principalmente con attività di sostegno all'apprendimento dell'Italiano come lingua L2.

Da segnalare tra le attività del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali la promozione del “Piano per l'integrazione nella sicurezza identità e incontro”¹, con azioni specifiche sul contrasto alla dispersione scolastica.

Le attività delle istituzioni centrali si sono inoltre arricchite negli ultimi anni di protocolli e intese interistituzionali e con il terzo settore, tra cui citiamo il “Protocollo di intesa per la tutela dei minori rom, sinti e caminanti” di durata triennale tra MIUR e Opera Nomadi, siglato nel 2007 e rinnovato nel 2009, che prevede attività di formazione e aggiornamento per il personale scolastico sul tema della lotta alla dispersione scolastica degli alunni RSC. Sulle attività realizzate dalle istituzioni centrali in materia di contrasto alla dispersione scolastica non vi è accordo circa l'applicazione degli strumenti programmatici e di indirizzo, e sui criteri di ripartizione e quindi sull'utilizzo dei fondi; appare comunque importante, anche se non decisivo, aver posto l'accento sulla necessità di attivarsi contro un fenomeno che ha acquisito numeri importanti sia per la popolazione straniera che italiana, e che come tale non può essere eluso con operazioni di facciata. Va inoltre ricordato che il fenomeno della dispersione scolastica trae origine da diversi fattori sociali, economici e culturali, ma che la scuola non può affrontare il fenomeno soltanto contando su risorse aggiuntive: infatti uno dei fattori di difficoltà messi in evidenza dal monitoraggio è la carenza strutturale in cui versa la scuola pubblica, con conseguenze sulla qualità e sull'attenzione educativa che può riservare agli studenti a rischio di dispersione. Un dato allarmante è, per esempio, il dato relativo all'utilizzo del sostegno scolastico per minori RSC, spesso certificati come portatori di handicap (nel 40% dei casi) allo scopo di ottenere un sostegno educativo anche in presenza di alunni normodotati (fonte MIUR).

Per quanto riguarda invece le attività di programmazione decentrata, emergono come temi centrali degli interventi a livello regionale tre direttrici: la mediazione interculturale e linguistica nell'ambito scolastico, le attività contro la dispersione scolastica, i progetti su interculturalità e l'insegnamento della lingua italiana come L2 per stranieri. Le azioni svolte sono principalmente inerenti la costruzione della rete e di raccolta dati: molte le raccolte dati, le indagini e rilevazioni statistiche sul tema dei cittadini stranieri, di sistema per l'accoglienza e l'integrazione (segnaliamo protocolli e accordi interistituzionali volti a migliorare l'offerta formativa per gli stranieri e per la gestione delle diversità), attività di tipo formativo (formazione a ragazzi, operatori e famiglie) e a carattere informativo (opuscoli, dépliant e altro materiale divulgativo per opportunità di integrazione). Si possono suddividere le attività realizzate rispetto al target di riferimento: alcune si rivolgono direttamente ai minori stranieri, mentre altre sono rivolte all'istituzione scolastica nel suo complesso, allo scopo di intervenire nella gestione del sistema scolastico alla luce dei cambiamenti sociali in atto.

¹ Il Piano, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato adottato dal Consiglio dei Ministri del 10.06.2010.

Criticità

In riferimento a quest'azione le criticità rilevate fanno riferimento a uno scarso investimento nella formazione dei docenti, a livello iniziale e in servizio, per promuovere una didattica efficace e coinvolgente con metodi centrati sulla realtà e sull'operatività.

Prospettive di sviluppo

Coerentemente con l'analisi delle criticità si individuano quali prospettive di sviluppo la promozione di programmi di formazione e di aggiornamento per gli insegnanti sulle tematiche inerenti la dispersione scolastica e i percorsi di inclusione.

Esperienze significative

Tra le progettualità messe in campo dalle amministrazioni centrali ricordiamo il “*Progetto scuole aperte*”, per l'insegnamento dell'Italiano come lingua L2 agli alunni di recente immigrazione; e il progetto “*Sui banchi dell'intercultura*”, realizzato in alcune Regioni dagli URS, a cura del MIUR.

Si segnala inoltre, tra la progettazione dell'UNAR, l'iniziativa già citata di sensibilizzazione per combattere i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti dei rom e sinti “*Dosta!*”, in particolare il “Kit per gli insegnanti”.

Tra i progetti del terzo settore si cita invece a titolo di esempio il progetto “*Diritto alla scuola, diritto al futuro*” della Comunità di Sant'Egidio, avviato nel 2008, che prevede l'assegnazione di borse di studio per favorire la riuscita scolastica dei bambini rom e sinti. Il programma – finanziato nel 2008/2009 con il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e per gli anni successivi dalla Fondazione Mediolanum – ha permesso l'inserimento a scuola dei bambini rom attraverso il sostegno alle loro famiglie. Il programma è nato dalla constatazione dell'inutilità di lamentare il ricorso dei bambini Rom all'accattonaggio senza creare le condizioni di un loro reale inserimento nella scuola. Per questo, sono state realizzate delle borse di studio a sostegno delle famiglie che si impegnano a far frequentare la scuola al figlio, evitando le assenze ingiustificate.

Relativamente alle progettualità realizzate attraverso i fondi dedicati della legge 285/1997, il target che emerge dai progetti mostra una concentrazione nella fascia di età tra gli 11 e i 17 anni, facendo rilevare una forte tendenza tra le città a privilegiare la prevenzione secondaria e il contrasto del fenomeno, piuttosto che una prevenzione primaria che si esplica soprattutto negli anni di frequentazione delle scuole elementari.

Dal punto di vista dell'approccio teorico seguito nella progettualità, l'analisi evidenzia che gli orientamenti più diffusi rispecchiano i contenuti e gli esiti delle ricerche sviluppatesi negli ultimi anni. Si va così dal richiamo esplicito al modello di intervento sistemico, che aiuta a osservare e valutare la relazione tra i fenomeni o i problemi, superando l'idea che occorra correggere separatamente singoli aspetti di un problema, alla prospettiva della mediazione tra più attori, per rafforzare i fattori di protezione, puntando per esempio sull'accompagnamento educativo dei minori e il sostegno alla genitorialità, al fine di migliorare il rapporto delle famiglie con la scuola.

Alcune iniziative mirano a contrastare il legame tra abbandono e degrado ambientale urbano, che rappresenta un nodo particolarmente difficile e problematico, come diversi studi hanno permesso di rilevare.

Rispetto alle tipologie di intervento, la maggior parte dei progetti dichiara di operare nel sostegno all'integrazione scolastica. Tuttavia, la lettura più attenta dei contenuti mostra una vasta gamma di attività, che si propongono di intervenire nei diversi contesti quotidiani del ragazzo/a, come la gestione del tempo libero (infatti diversi progetti segnalano anche questa tipologia di

intervento). L'integrazione nel circuito scolastico è spesso accompagnata dalla messa a punto di metodologie di apprendimento innovative e dall'impiego di laboratori di recupero. Altro settore di intervento indicato come principale riguarda il sostegno generale all'integrazione dei minori, volto a dare risposte ad hoc a determinati target di bambini e ragazzi vulnerabili, quali i minori disabili e migranti. L'educativa domiciliare in diversi casi viene proposta come modalità di intervento che utilizza la presa in carico individualizzata per affrontare l'esclusione scolastica e sociale. Le famiglie migranti e quelle che vivono in ambienti urbani degradati sono coinvolte attraverso misure di contrasto alla povertà che affiancano la lotta alla dispersione e alla marginalità.

L'approfondimento qualitativo di alcuni progetti ha portato a individuare due filoni di azione, una allineata sulla prevenzione secondaria, l'altra sul contrasto all'esclusione sociale.

La prima si rivolge a un ampio raggio di destinatari (11-17 anni) e, dal punto di vista organizzativo, spesso si sviluppa all'interno di un Centro aggregativo; anche nei casi di educativa domiciliare, le connessioni e gli intrecci con i servizi e il territorio sono molto forti. Spesso gli operatori, che lavorano in una logica di informalità nelle relazioni con le famiglie e i ragazzi, fungono da ponte con i servizi.

Il secondo gruppo di interventi individua alcuni aspetti problematici connessi al tema generale dell'inclusione sociale, e in particolare la giustizia e la riparazione, la marginalità e i vissuti di sofferenza. I destinatari sono soprattutto ragazzi tra i 14 e i 17 anni, rispetto ai quali si propongono diverse modalità innovative di aggancio al fine di dare loro una seconda occasione di vita e di riparare il danno subito e causato da comportamenti devianti. Il territorio è visto come contesto dove sperimentare un possibile cambiamento, che coinvolta diversi attori della comunità. L'accompagnamento educativo del ragazzo avviene attraverso la figura centrale di un tutor, che lavorando nella presa in carico personalizzata crea una relazione di fiducia e motivante, in cui il ragazzo è stimolato a immaginare un proprio progetto di vita e aiutato a renderlo concreto e praticabile.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

“Non esistono dati ufficiali e sistematici sulle condizioni di salute dei rom, né in Italia né in altri Paesi. Si può però affermare, dai dati disponibili, che le loro condizioni di salute sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, come risulta anche da indicatori quali il minor peso dei bambini alla nascita, le aspettative di vita più brevi, la mortalità infantile più elevata, una maggiore diffusione di malattie croniche, una maggiore diffusione tra i minori di malattie infettive, bronchiti, infezioni intestinali, tonsilliti. Risultano inoltre una bassa copertura vaccinale dei minori e una crescente esposizione, in particolare delle giovani generazioni, al rischio malattie in passato a loro sconosciute come HIV/Aids, ed altre malattie sessualmente trasmissibili. Fenomeni nuovi all'interno della comunità sono da una parte il ricorso all'interruzione volontaria della gravidanza (IVG) anche ripetuto da parte della stessa donna, come rilevato in alcune realtà locali, e dall'altra la diffusione della tossicodipendenza”¹.

In Italia, gli unici dati nazionali, risalenti al 1997, indicano un 26% di copertura vaccinale nella popolazione RSC contro il 95% della popolazione residente; dati più recenti, relativi a un campione della popolazione rom e sinti presente a Roma, rilevano una copertura vaccinale del 23%, almeno per inizio di cicli vaccinali, e stime attendibili evidenziano una forbice tra il 25 e il 35%².

A fronte di una situazione di mancato raggiungimento di pari opportunità di accesso al sistema sanitario, dovute principalmente alle condizioni socio-economiche e di separazione dal resto della popolazione, in parte determinata anche dal mancato accesso all'alloggio e alla permanenza nei campi, la situazione normativa risulta non discriminante: essa prevede infatti assistenza sanitaria per tutti e l'obbligatorietà di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale; inoltre la legge 40/1998 ha reso possibile l'accesso ai servizi sanitari anche per coloro che non hanno regolare titolo di soggiorno, e il divieto di segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza permane anche nelle nuove norme del TU sull'immigrazione (legge 94/2009). Nonostante questo, la normativa non prevede azioni significative e specifiche in favore della popolazione RSC, in particolare dei bambini e degli adolescenti, riguardo all'accesso al sistema sanitario nazionale. Dal punto di vista delle azioni progettuali dedicate alla popolazione straniera si riscontra solo la strategia nazionale mirata al contrasto delle mutilazioni genitali femminili, fenomeno che non interessa la popolazione rom nel complesso, mentre manca un'attività di programmazione e di intervento per favorire l'accesso alle prestazioni sanitarie specifica per le comunità RSC. In particolare, punti di attenzione sono le vaccinazioni, l'accesso ai percorsi di screening pre-parto e le interruzioni volontarie di gravidanza.

Nel Piano Sanitario Nazionale 2006-08 veniva però messa in evidenza la condizione di problematicità della popolazione rom e la carenza informativa sul fenomeno, indice di un'attenzione non sufficiente mirata a questo target di popolazione.

Nel 2006 è stato istituito l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP³), con l'obiettivo di concorrere con le Regioni alla definizione di una strategia di politiche nazionali per le popolazioni fragili, compresi i

¹ Fonte: Piano sanitario nazionale 2006-2008 punto 5.7 Gli interventi in materia di salute degli immigrati e fasce sociali marginali, p. 79 e 80.

² “Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti”, 2011.

³ L'INMP è stato istituito il 7/09/2006 a seguito della firma del Protocollo di intesa tra Ministero della Salute, Regione Lazio, Regione Puglia, Regione Sicilia e Istituti Fisioterapici Ospitalieri per la costituzione del Centro di Riferimento Nazionale per la Promozione della salute delle Popolazioni Migranti e il contrasto delle Malattie della Povertà.

rom. A titolo esemplificativo delle attività realizzate, si segnala la sigla (nel 2012) del Protocollo con l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù allo scopo di rendere migliore l'accoglienza e la salute dei piccoli migranti e delle loro famiglie e di tutti i cittadini italiani e non italiani che si spostano da un'area all'altra della terra.

Sul piano della prevenzione generale vi è un'attenzione particolare al tema delle vaccinazioni, attraverso l'istituzione del Piano Nazionale della Prevenzione⁴ all'interno della programmazione del Piano Sanitario, declinato in Piani Regionali di Prevenzione. L'obiettivo della copertura delle vaccinazioni per le popolazioni a rischio non include però un'attenzione specifica alla popolazione rom.

A livello di monitoraggio e programmazione degli interventi, di coordinamento e reti istituzionali, anche se non specifico per la popolazione RSC, si cita il progetto *“Promozione della salute della popolazione immigrata in Italia”* (CCM 2006, Ministero Salute - Regione Marche - coordinamento Regione Marche), che ha proposto una metodologia e un set di indicatori per l'analisi dei principali problemi di salute degli immigrati, rendendo disponibile uno strumento operativo che rende possibile costruire, in modo omogeneo (e quindi confrontabile) nelle varie realtà, un profilo di salute degli immigrati presenti in Italia sia in termini di domanda sia in termini di risposta che i Sistemi Sanitari Regionali forniscono a questa domanda e il relativo metodo di calcolo.

Da segnalare anche il Tavolo Interregionale Immigrati, istituito nel 2008, che opera presso il Coordinamento Interregionale in Sanità della Conferenza Stato-Regioni. Il Tavolo costituisce un momento di confronto e collaborazione tra le Regioni e P.A. e di concertazione tra le stesse e il Ministero della Salute sui temi della salute degli immigrati e dell'assistenza sanitaria al fine di rendere uniforme sul territorio nazionale l'accesso alle cure e all'assistenza sanitaria da parte della popolazione immigrata.

Una svolta cruciale sul tema può essere rappresentata dalla Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti, già citata in introduzione, che prevede tra l'altro, all'interno dell'asse specifica sul diritto alla salute e all'accesso ai servizi sociali, di realizzare nel 2012, in collaborazione con le Regioni, una campagna vaccinale operata direttamente all'interno dei “campi” rom, sinti e caminanti, e volta a completare o avviare i cicli vaccinali obbligatori e raccomandati, con l'obiettivo di ottenere un sensibile incremento delle coperture vaccinali attuali per le malattie per le quali esiste l'obbligo vaccinale, con un passaggio dai valori medi stimati del 30% ad almeno il 50%. Altre misure specifiche sono relative all'accesso ai servizi di salute riproduttiva e materno-infantile, per il quale la Strategia si riferisce ai progetti già in essere quali quelli realizzati dal CCM nel 2010: *“Prevenzione dell'IVG nelle donne straniere”* e *“Linee di intervento transculturali nell'assistenza di base e materno infantile”*⁵.

Un terzo obiettivo relativo alla promozione della salute è l'inserimento di mediatori transculturali con lo scopo di ridurre diffidenze e barriere linguistiche nella popolazione RSC. L'obiettivo prende le mosse da progettualità già realizzate o in corso a livello locale o nazionale tra cui ricordiamo la campagna *“Salute senza esclusione”*, a cura del Gruppo Immigrazione e Salute del Lazio della Caritas Romana, che in rete con le aziende sanitarie pubbliche e le associazioni del privato sociale, ha effettuato una serie di interventi sanitari all'interno degli insediamenti rom della capitale. Un'esperienza ripresa dal Ministero della Salute in collaborazione con la Caritas nell'ambito del progetto concluso nel 2010, *“Accesso dei servizi sanitari ed educazione alla salute*

⁴ Approvato il 29.04.2010 dalla Conferenza Stato-Regioni, come parte integrante del Piano Sanitario Nazionale.

⁵ Vedi sotto.

delle popolazioni RSC: sperimentazione di un modello di intervento attraverso la realizzazione e distribuzione di uno specifico opuscolo”. Un progetto che ha inteso perseguire la sperimentazione di una metodologia d'intervento, replicabile in ogni realtà italiana, che permetta di avvicinare l'istituzione sanitaria pubblica alle comunità rom, sinti e caminanti, attraverso la responsabilizzazione degli operatori socio-sanitari nell'orientare al corretto uso dei servizi sanitari territoriali e nell'offrire attivamente educazione alla salute. Nell'ambito di quest'ultimo obiettivo si prevede tra l'altro dal 2012 di realizzare specifici corsi di formazione sulle vaccinazioni e sugli aspetti generali di medicina preventiva per il personale di mediazione linguistico-culturale. Si prevede inoltre, nell'ambito del tavolo tematico nazionale “Salute” e in costante coordinamento con i tavoli regionali costituiti, di effettuare entro il 2013 uno studio preliminare di fattibilità e di promuovere la sperimentazione nell'ambito dei piani locali di inclusione dei rom, sinti e caminanti.

Si evidenziano infine, come temi centrali degli interventi a livello regionale, tre direttrici: mediazione interculturale in ambito sanitario, attività contro le mutilazioni genitali femminili (MGF), attività a supporto dei consultori familiari. Le azioni svolte sono principalmente di sistema per l'accoglienza e l'integrazione, volte a migliorare l'offerta sanitaria per gli stranieri e di tipo informativo (opuscoli, dépliant e altro materiale divulgativo per opportunità di integrazione). Non è menzionata un'attività delle Regioni per quanto riguarda la stipula di accordi o protocolli interistituzionali, né attività normativa specifica sull'argomento.

Criticità

Le criticità rilevate fanno riferimento a:

- mancanza di un contatto tra le comunità che vivono sul territorio e i servizi sanitari;
- mancanza di informazione rispetto alle problematiche relative alla salute sessuale e riproduttiva;
- organizzazione burocratica dei Consultori familiari che hanno un orientamento prettamente sanitario poco collegato col territorio.

Prospettive di sviluppo

In riferimento a quest'azione le prospettive riguardano:

- realizzare un continuo monitoraggio delle condizioni di vita, dei livelli e dei fattori di morbilità per la salute delle comunità RSC;
- migliorare l'accesso a servizi sociali e sanitari di qualità per RSC, con particolare attenzione a donne, fanciulli, anziani e disabili;
- orientare i servizi sociali e sanitari verso una maggiore capacità di risposta alle esigenze poste da RSC in ambito territoriale;
- favorire un migliore accesso a servizi sociali e di medicina preventiva, con particolare riferimento alla salute sessuale, riproduttiva e materno-infantile;
- promuovere nella componente femminile della popolazione RSC la partecipazione attiva ai servizi sociali territoriali e ai processi di prevenzione e tutela sanitaria;
- incrementare l'utilizzo delle figure di mediazione interculturale appositamente formate;
- riqualificare e rivalutare i Consultori familiari favorendone l'accesso senza prescrizione medica in modo da anticipare al momento della gravidanza e della nascita la tutela dei bambini. Tale riqualificazione può riguardare anche quanto previsto dal nuovo Piano per la Famiglia varato dal Governo;
- creare un contatto tra le comunità che vivono sul territorio e i servizi sanitari, anche attraverso lo strumento dei Consultori familiari, affinché le donne RSC effettuino almeno i controlli gratuiti previsti dalla normativa italiana nel corso della gravidanza e affrontino il problema dei matrimoni e delle maternità precoci.

Esperienze significative

Tra i progetti nazionali che operano per il miglioramento dell'accessibilità dei servizi e la fruibilità delle prestazioni da parte della popolazione immigrata e rom, si segnalano a livello esemplificativo alcune esperienze pregresse e in corso, individuate dalla Strategia nazionale di inclusione della popolazione RSC.

Nella programmazione CCM 2011, il Ministero ha finanziato un progetto biennale dal titolo *“Un modello per l'integrazione socio-sanitaria delle popolazioni svantaggiate”* volto all'integrazione territoriale dei servizi sanitari a vantaggio delle popolazioni fragili, tra cui i rom e i sinti, coordinato dalla Regione Emilia-Romagna e attuato, in prima linea, dall'INMP, assieme ad altre quattro Regioni.

Nel 2010 il Ministero della Salute/CCM ha promosso e finanziato il progetto *“Prevenzione delle IVG nelle donne straniere”*. Al progetto, coordinato dalla Regione Toscana, hanno aderito dieci Regioni; suoi obiettivi specifici la formazione degli operatori socio-sanitari finalizzata ad approcci interculturali per la tutela della salute sessuale e riproduttiva; l'organizzazione dei servizi per favorire l'accesso e il loro coinvolgimento nella prevenzione dell'IVG; la promozione di una diffusa e capillare informazione per la popolazione immigrata anche attraverso il coinvolgimento delle comunità di donne immigrate.

Altro progetto biennale CCM 2010 riguardante la problematica dell'accesso degli immigrati all'assistenza sanitaria e in particolare dell'area maggiormente a rischio di esclusione, quella materno-infantile, sono le *“Linee di intervento transculturali nell'assistenza di base e nel materno infantile”*. Il progetto prevede due tipologie di interventi, la prima riguarda lo scambio di alcune buone pratiche, la seconda riguarda una serie di interventi miranti a: accrescere la competenza degli operatori e dei mediatori coinvolti; promuovere l'integrazione tra la medicina di base, i servizi territoriali e gli ospedali; attivare servizi e azioni che facilitino l'accesso alle Asl, nell'area della medicina di base e materno-infantile; far conoscere agli immigrati i percorsi assistenziali già strutturati⁶.

⁶ I progetti indicati sono segnalati all'interno della Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2011.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Dall'analisi statistica emerge che gli alunni con cittadinanza non italiana si confermano come una realtà strutturale del nostro Paese: nell'a.s. 2010/11 sono 711.064 e rappresentano un gruppo in continua crescita, anche se negli ultimi anni si verifica un rallentato incremento. Gli iscritti stranieri corrispondono al 7,9% del totale della popolazione studentesca in Italia: è ancora una volta la scuola primaria ad accogliere la maggioranza di essi, anche se l'aumento più significativo nell'ultimo decennio ha riguardato le scuole secondarie di secondo grado. Nell'a.s. 2010/11, inoltre, continuano a crescere i nati in Italia, mentre diminuiscono gli alunni entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano.

Gli studenti con cittadinanza non italiana delle scuole secondarie di secondo grado nell'a.s. 2010/11 sono 153.513: si tratta di un gruppo in forte espansione, seppur con un'incidenza percentuale sul totale degli iscritti a questo livello scolastico ancora piuttosto bassa (5,8%). Gli studenti con cittadinanza non italiana sono particolarmente numerosi negli istituti professionali (li frequenta il 40,4% degli stranieri delle secondarie di secondo grado), mentre minore è la loro presenza nei licei (18,7%), a differenza degli italiani che, invece, prediligono i licei (43,9%) rispetto ai professionali (19,2%). In estrema sintesi i dati¹ ci dicono che quasi la metà del totale è nata in Italia; frequenta scuole dall'infanzia alla secondaria di secondo grado e, in quest'ultima, si concentra negli istituti e scuole professionali; presenta, pressoché in ogni ordine e grado, rilevante ritardo scolastico.

La condizione degli alunni RSC è invece diversa: i “nomadi”² iscritti nei diversi ordini e gradi di scuola, nell'a.s. 2010/11, sono 12.377; di essi il 47,5% è costituito da femmine. La maggioranza di questi allievi frequenta la scuola primaria (6.764 pari al 54,6% del totale degli alunni nomadi presenti nelle scuole italiane), mentre solo l'1,3% dei ragazzi rom e sinti (158 studenti) sono iscritti alle secondarie di secondo grado.

Il monitoraggio fotografa una scolarizzazione disomogenea sul territorio, fondamentalmente incompiuta e bloccata al primo ciclo di istruzione per i minori RSC.

Sul fronte del monitoraggio delle presenze effettive, la situazione si complica: infatti (a causa della mancanza di informazioni sulla presenza numerica dei minori nei campi e casi di irregolarità e di arrivi clandestini) non è possibile conoscere qual è la percentuale effettiva di frequenza scolastica sul totale degli aventi diritto, percentuale cui sfuggono tra l'altro tutti quei bambini che non sono mai stati iscritti a scuola. Per dare risposte in tal senso, dal 2004 è stata istituita presso il Ministero dell'Istruzione, la Direzione generale per lo studente, con un apposito ufficio competente per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri e rom. È stato creato inoltre, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, che ha tra l'altro elaborato quello che è l'attuale documento di riferimento per le politiche d'integrazione scolastica: *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, del 2007.

Come già evidenziato nell'analisi di premessa, dal 2008 lo “spirito” delle norme riferite agli alunni con cittadinanza non italiana inverte la tendenza e dall'inclusività si muove verso provvedimenti di tipo più emergenziale e securitario. Questo si avverte soprattutto come

¹ Dati dal fonte MIUR-ISMU, Rapporto nazionale 2010-11, Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l'adolescenza.

² *Nomadi* è la dizione utilizzata nel Rapporto e nelle rilevazioni MIUR, nonostante una percentuale fra l'85 e il 90% sia stanziale.

conseguenza sulle azioni intraprese a livello locale, per esempio la Mozione Cota³ è stata “sperimentata” in vari luoghi, ad esempio a Brescia dove nell’a.s. 2008/2009 sono state formate 10 “classi di accoglienza” paragonabili alle classi differenziali degli anni ‘60. Gli sgomberi forzati dei campi rom⁴ hanno spesso interrotto la delicata tela di positivi rapporti che la scuola e i volontari del terzo settore avevano tessuto tra i bambini rom, le loro famiglie e le famiglie del territorio.

Davanti a questo panorama generale, la scuola ha continuato a lavorare per l’integrazione degli allievi rom, sinti e caminanti anche nel senso indicato dall’azione stessa: il MIUR ha realizzato a livello locale, regionale e nazionale seminari e convegni di studio e approfondimento e di diffusione di buone pratiche, sul tema della gestione interculturale delle scuole e sulla minoranza rom in particolare, attraverso il progetto “*Sui banchi dell’intercultura*” (2010) ed altri, anche in convenzione ed in accordo con altre amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda le Azioni di Sistema, si ricorda anche qui il già menzionato Programma Operativo Nazionale “*Competenze per lo Sviluppo 2007-2013*”, promosso dal MIUR - DG Affari Internazionali.

Oltre a questo il MIUR si è mosso nella direzione della cooperazione interistituzionale attraverso la stipula nel 2009 di un Protocollo d’Intesa con il Ministro per le Pari Opportunità per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di violenza, compresi quelli fondati su intolleranza di razza, di religione e di genere.

Criticità

La criticità maggiore sta nella logica emergenziale alla base delle progettualità realizzate sul territorio e nell’enfasi posta sulle attività di insegnamento dell’Italiano come lingua L2, anziché nella programmazione di azioni che vadano nel senso del documento “La via italiana all’intercultura”. Un approccio che tende a riflettersi anche nelle occasioni formative proposte ai docenti e ai dirigenti scolastici, nonostante le positive esperienze promosse dal MIUR.

Prospettive di sviluppo

Dal monitoraggio emerge la necessità di incrementare il sostegno e l’accompagnamento alla scolarizzazione nonché attivare processi di mediazione culturale non ghettizzante.

Sul tema dell’intercultura si evidenzia come sia necessario un ripensamento delle attività realizzate. L’intercultura è infatti troppo spesso confusa con Italiano L2 (prima alfabetizzazione, laboratori linguistici, italiano per lo studio ecc.) mentre è interazione, confronto, dialogo fra identità differenti. L’educazione interculturale deve essere vista come educazione alla e nella differenza, come l’orizzonte di tutto il percorso formativo del cittadino come persona. L’impronta interculturale dovrebbe riguardare tutti gli insegnanti di una scuola (non solo quelli di lingua italiana o Italiano L2!), dovrebbe riguardare tutte le scuole perfino indipendentemente dalla presenza o meno degli alunni con cittadinanza non italiana.

Esperienze significative

Il progetto “*Sui banchi dell’intercultura*” 2010-2011, promosso e coordinato dalla Direzione Generale per lo Studente, l’Integrazione, la Partecipazione e la Comunicazione, è nato da una Convenzione sottoscritta nel giugno 2010 dal Ministero dell’Istruzione e dal Ministero dell’Interno ed è finanziato tramite il Fondo Europeo per l’Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013.

³ Approvata nel 2008.

⁴ Cfr. analisi normativa introduttiva.

La finalità strategica del progetto è stata quella di promuovere l'integrazione nei contesti territoriali con alta presenza di studenti immigrati, stimolando l'adozione di una prospettiva interculturale, nel senso di assumere la diversità come paradigma dell'identità stessa della scuola nel pluralismo, come occasione per aprire l'intero sistema a tutte le differenze: di provenienza, genere, livello sociale, storia scolastica. L'iniziativa ha coinvolto diverse istituzioni scolastiche delle regioni Piemonte, Veneto e Lazio, organizzate in rete e guidate da un istituto capofila. Le scuole, caratterizzate da forte concentrazione di alunni stranieri e da una consolidata esperienza di accoglienza di questi studenti, hanno realizzato percorsi formativi e didattici interculturali, i cui esiti sono stati presentati in occasione dei convegni finali organizzati in ciascuna delle tre regioni dall'istituto capofila del progetto in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Dall'analisi demografica emerge come i nati da almeno un genitore straniero continuano ad aumentare, sebbene con un ritmo più contenuto: in media 5.000 nati in più nel 2009 e nel 2010, un incremento dimezzato rispetto a quello osservato nel 2008.

In riferimento all'analisi del contesto scolastico, dal 2007 il Ministero dell'Istruzione procede alla rilevazione del luogo di nascita degli alunni con cittadinanza non italiana, distinguendo tra nati in Italia e nati all'estero, a partire dalla considerazione che l'esperienza scolastica di uno studente che è stato scolarizzato nelle scuole italiane è ben diversa da quella di un alunno appena arrivato in Italia. Si considerano quindi in questo contesto gli alunni e gli studenti con cittadinanza non italiana ma nati in Italia come "seconde generazioni". I gli alunni stranieri nati in Italia, nell'anno scolastico 2010/2011, sono quasi 300.000, sul totale dei 711.000 "stranieri". Rappresentano quindi oltre il 42% del totale. In particolare nelle scuole dell'infanzia la percentuale dei nati in Italia supera il 78%, e nelle scuole primarie è del 53%. Ed il dato generale è in progressivo aumento.

A fronte di questa "importanza statistica" il discorso intorno alle seconde generazioni è soprattutto incentrato sul tema del godimento dei diritti sociali e del raggiungimento della cittadinanza italiana, a modifica della legge 91/1992, Nuove norme sulla cittadinanza, tema che lascia poco spazio ad altro tipo di interventi, quali quelli indicati dall'azione.

Il clima di attenzione che si registra sugli aspetti sollevati dall'azione D6 è invece significativo e ne sono testimonianze tra gli altri le campagne informative ad opera di organismi internazionali o del terzo settore, quali "*L'Italia sono anch'io*", campagna nazionale promossa da 19 organizzazioni della società civile, che tra gli esiti ha presentato alla Camera dei Deputati oltre 200.000 firme per due proposte di legge di iniziativa popolare, e la campagna "*IO COME TU*", promossa da UNICEF Italia per sollecitare una riforma della legge 91/1992.

Gli obiettivi dell'azione in esame ruotano attorno all'importanza del contesto dei pari per i giovani di seconda generazione, nella definizione dei propri processi identitari e nei processi di identificazione e di integrazione nel contesto sociale, così come rimarcato anche dalla letteratura sul tema¹. Su questo tema però non è stata individuata alcuna strategia complessiva di azione, mentre le iniziative realizzate, sia a livello centrale che in collaborazione con le associazioni del terzo settore e delle seconde generazioni, rimandano essenzialmente alla conoscenza e alla consapevolezza dei propri diritti da parte delle seconde generazioni, anche attraverso campagne informative, e di contrasto alle discriminazioni.

Il tema della formazione dei ragazzi di seconda generazione per alcuni aspetti è correlato peraltro a quello più generale della formazione interculturale (in particolare, per quanto riguarda la facilitazione dei processi di integrazione in ambito scolastico), a tal riguardo si rimanda alla scheda D5 per ciò che riguarda la formazione del personale docente e dirigente sull'interculturalità.

Una delle progettualità direttamente riferibili all'obiettivo dell'azione è il "*Programma Direzione generale per lo studente*" (2011-12), progettualità che prevede la *peer education*/ tutoraggio tra studenti di seconda generazione e studenti neo arrivati

Tra le progettualità realizzate con fondi europei si segnala il progetto "*Integration*" (EQUAL Fase II) i cui orientamenti sono relativi alla promozione di nuovi mezzi di lotta contro tutte le forme di discriminazioni e di disparità connesse al mercato del lavoro, relativamente alla prevenzione

¹ Cfr. Regione Lombardia. Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Incontrarsi e riconoscersi. Socialità, identificazione, integrazione sociale tra i giovani di origine immigrata*, Milano, Fondazione ISMU – Franco Angeli, 2011.

dell'insorgere di razzismo e xenofobia. All'interno del progetto vi è un'azione specifica relativa all'integrazione sociale e culturale degli stranieri in Italia, e in particolare sulle metodologie che favoriscono la partecipazione attiva e la promozione dei diritti e delle opportunità dei giovani immigrati sia all'interno del sistema scolastico, sia negli spazi dell'extrascuola in cui i giovani esprimono la loro soggettività. Il Progetto Integration, infatti, ha voluto implementare una metodologia innovativa di intervento per la promozione del benessere e del protagonismo dei giovani stranieri nella scuola e nella comunità territoriale, fondata su percorsi strutturati di *peer education*.

Per quanto riguarda la programmazione regionale non si segnalano progettualità relative all'obiettivo specifico dell'azione D6, ma iniziative volte all'inserimento scolastico della popolazione straniera, con utilizzo di mediatori culturali o azioni informative e divulgative, oltreché la pianificazione di azioni di sistema all'interno del sistema scolastico locale (vedi Gestione del Piano per le diversità, Regione Toscana, 2011).

Criticità

Una criticità generale riguarda la difficoltà nel riuscire a reperire informazioni, su un argomento così specifico, che non siano relative esclusivamente a interventi realizzati in contesti e ambiti molto limitati (per es. progetti di singole associazioni o singole scuole), altro elemento di criticità è la mancanza di una politica integrata nei confronti delle seconde generazioni che nel coglierne le positive potenzialità per la società italiana, vado oltre, i peraltro importanti temi della cittadinanza o dell'apprendimento della lingua.

Prospettive di sviluppo

In un'analisi complessiva del fenomeno delle seconde generazioni è auspicabile lo sviluppo di strategie di integrazione, che, a partire dal riconoscimento dei diritti di cittadinanza, possano però sviluppare anche progettualità legate all'integrazione sociale, attraverso il coinvolgimento delle associazioni di immigrati, con attenzione al gruppo dei pari e alla socializzazione nell'ambiente extra-scolastico, oltreché allo sviluppo di politiche giovanili e scolastiche che privilegino la pari opportunità di accesso ai percorsi scolastici e formativi, favorita dalle pratiche dell'orientamento scolastico e professionale.

Tracciano un percorso per il futuro le azioni per l'integrazione degli alunni stranieri e per intercultura previste per l'anno scolastico 2012/2013 dal Ministero dell'istruzione, Direzione generale per lo studente, e proposte dai rappresentanti del MIUR in relazione agli obiettivi dell'azione:

1. redazione e stampa del Rapporto annuale *Alunni con cittadinanza non italiana*, a.s. 2011/2012, realizzato in collaborazione tra la Direzione generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi e l'ISMU (Istituto di studi sulla multiethnicità, Milano), con un focus sulle scuole ad alta presenza di alunni con cittadinanza non italiana;

2. aggiornamento delle "Linee guida" 1 marzo 2006 o redazione nuovo "Documento di indirizzo" sull'integrazione degli alunni stranieri con particolare attenzione al secondo ciclo dell'istruzione: passaggio alla scuola secondaria di secondo grado, orientamento, valutazione, dimensione internazionale. Da realizzare in collaborazione con la Direzione Generale Ordinamenti;

3. interventi finalizzati all'insegnamento dell'italiano come lingua seconda per gli studenti con cittadinanza non italiana di recente immigrazione delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Da realizzare in collaborazione con Uffici scolastici regionali;

4. interventi con gli alunni e le famiglie di scuole ad altissima presenza di allievi con cittadinanza non italiana (dal 50% e oltre), individuando come obiettivi strategici: introdurre elementi di trasformazione in scuole difficili e in quartieri o territori a forte impatto immigratorio; e contribuire a trasformare la forte presenza di alunni stranieri da problema a risorsa, aumentando le chance formative per tutti. Da realizzare in collaborazione con gli Uffici scolastici regionali;

5. interventi per la scolarizzazione dei minori rom, sinti e caminanti. Vista l'esiguità del numero di studenti rom nelle scuole secondarie superiori si ritiene utile concentrare l'azione sul passaggio dalla scuola di primo grado alla scuola di secondo grado mediante la valorizzazione di casi positivi di alunni rom che hanno intrapreso tale passaggio, l'uso di incentivi come borse di studio e il coinvolgimento delle famiglie, dei mediatori culturali, delle associazioni rom;

6. promozione del ruolo degli studenti con cittadinanza non italiana, di seconda generazione, come tutor degli studenti neo arrivati. In questo ambito si tratta di raccogliere e valorizzare buone pratiche da divulgare sul territorio.

Esperienze significative

Le progettualità sull'integrazione delle seconde generazioni si muovono sia nella direzione del riconoscimento dei diritti e sulla consapevolezza dell'esigibilità di essi, sia nella direzione di una comunicazione condivisa sui temi delle seconde generazioni, che vada a coinvolgere l'intera popolazione e non solo i "destinatari finali". A titolo esemplificativo si citano alcune progettualità segnalate a livello istituzionale.

► L'iniziativa "18 anni... in comune" realizzato insieme ad ANCI e Save the Children, è una campagna rivolta ai neomaggioresi – per l'esattezza a coloro che stanno per compiere 18 anni – e ai Comuni italiani invitando questi ultimi insieme all'ANCI a spedire una lettera ai quasi maggiors nati da genitori stranieri su territorio italiano per informarli del fatto che dai 18 ai 19 anni, quindi entro un anno dal compimento del diciottesimo anno d'età, essi hanno la possibilità di fare la richiesta della cittadinanza italiana in base all'articolo 4 della legge n. 91 del 1992. È quindi una campagna a scopo informativo che promuove l'esigibilità dei propri diritti.

► Il Progetto "R.E.T.E." in collaborazione con ASGI e Save the Children e con il contributo dell'UNAR. È un progetto che vuole promuovere una consapevolezza rispetto ai propri diritti: i ragazzi di seconda generazione sono soggetti che molte volte vengono esclusi per via del criterio della cittadinanza o della residenza da bandi o dall'accesso a servizi specifici che riguardano i giovani. Il progetto prevede sia uno sportello *on line* di assistenza legale sia una ricerca con questionario sulle discriminazioni nel passaggio dal mondo della scuola al mondo del lavoro.

► Il Progetto "Bussole", che mira a sostenere le scelte scolastiche e accompagnare i passaggi di grado di scuola delle ragazze e dei ragazzi stranieri. Promosso dal Centro interculturale COME di Milano, in collaborazione con i Centri interculturali delle città di Bologna, Torino, Arezzo e finanziato dalla Fondazione Vismara di Milano, il progetto ha una durata biennale (2010/2011 e 2011/2012) e si propone di sostenere gli studenti stranieri nella transizione da un ordine di scuola ad un altro, con l'aiuto di tutor stranieri, in gran parte studenti di seconda generazione che frequentano l'ultimo anno delle superiori o l'università.

► Il "Portale Integrazione Migranti" nel quale è previsto uno specifico asse rivolto ai minori, anche con riguardo a quelli di seconda generazione. Il progetto, co-finanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi, nato sotto il coordinamento della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, se pur non riconducibile in modo specifico agli obiettivi previsti dalla scheda D06, offre un servizio informativo anche su programmi di mediazione culturale.

► “*Liberi tra due mondi*”, un progetto socio-educativo per promuovere l’integrazione e l’inclusione sociale dei minori stranieri di seconda generazione, attraverso laboratori cinematografici per adolescenti italiani e stranieri, ricerca sul campo e formazione docenti.

Sintesi degli elementi più significativi dell'azione: analisi di contesto, orientamenti generali, tipologia di interventi e tematiche emergenti

Ad oggi va segnalato che esistono diversi sistemi di monitoraggio e di raccolta dati sui diversi temi indicati dall'azione, tra cui ricordiamo suddivisi per tematica:

- il Dossier statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2011, che informa su diversi aspetti relativi alla condizione dei bambini e degli adolescenti stranieri;
- per i minori stranieri residenti in Italia o regolarmente presenti sul territorio: dati delle anagrafi dei Comuni, fonte ISTAT (Bilancio Demografico e popolazione residente straniera per sesso e cittadinanza); dati Ministero permessi di soggiorno per classe di età, area geografica e principali Paesi di cittadinanza, per sesso;
- per i minorenni stranieri seguiti dai servizi sociali: il S.In.Ba. (Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia) del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali prevede un set molto vasto di dati che incrociato con la cittadinanza consente di aggregare informazioni dettagliate sulla situazione del bambino (scuola, lavoro, disabilità, famiglia-con indicazione della cittadinanza dei genitori, problematiche, interventi e servizi attivati, provvedimenti autorità giudiziaria); l'indagine del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sui "bambini e adolescenti fuori famiglia", che volto a fornire sui bambini e sugli adolescenti stranieri accolti in famiglia affidataria o in strutture residenziali al 31/12/2008, divisi per regione e con l'indicazione dei minori stranieri non accompagnati;
- per i minori stranieri iscritti a scuola: i dati del Ministero dell'Istruzione sugli iscritti con cittadinanza non italiana (disponibili per cicli di istruzione, gestione della scuola e regione e Paese di provenienza e gestione scuola);
- per i minori sottoposti a provvedimenti penali: i dati del Ministero della Giustizia sulla criminalità minorile, che offre un'analisi statistica secondo la nazionalità dei minori; i dati dai Centri di prima accoglienza su ingressi secondo la sede del servizio, la nazionalità e il sesso; i dati dagli Istituti penali per minorenni, anche in questo caso su ingressi uscite e presenze secondo la nazionalità e il sesso; i dati dalle Comunità per minori, che riportano informazioni per motivo, nazionalità e sesso;
- per i minori stranieri non accompagnati e minori temporaneamente accolti nell'ambito di programmi di accoglienza: i dati del Comitato Minori Stranieri (minori segnalati al comitato per differenze di genere, fasce di età, cittadinanza); i dati dell'emergenza Nord Africa ANCI-Ministero; i dati del Programma ANCI Minori stranieri non accompagnati (Rapporti 2006-2010).

Esistono poi enti come il CESTIM (Centro Studi Immigrazione onlus) e l'ISMU (Iniziativa e studi sulla multietnicità) che mettono a disposizione i dati organizzati in raccolte tematiche, così come le indagini tematiche della Rete europea delle migrazioni (EMN) o del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Per quanto riguarda l'aspetto dei percorsi integrati a favore dell'utenza straniera sottoposta a procedimento penale, la necessità di azioni trasversali e interventi di rete è già contenuta nelle Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, che prevedono la stipula di un patto a livello nazionale, da declinarsi poi nelle singole realtà locali tra Stato, Regioni, enti locali, comunità civile, volontariato e settore

produttivo, finalizzato a favorire lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di percorsi di inclusione sociale delle persone entrate nel circuito penale”. Il monitoraggio rispetto all’attuazione di quanto previsto nelle Linee Guida del 2008 è però anch’esso in corso.

Criticità

Occorre segnalare che, pur avendo rilevato molteplici fonti e diverse forme di raccolta dati e di monitoraggio rispetto alla presenza di minori stranieri, l’elemento che manca è proprio quello della creazione di un “sistema di documentazione integrata che permetta di disporre di dati disaggregati per nazionalità e per aree tematiche, raccolti secondo standard che permettano raffronti fra ambiti differenti e comparazioni a livello internazionale”.

La molteplicità e l’eterogeneità dei temi riassunti nell’azione D07 segnala la necessità di creare sistemi di monitoraggio suddivisi in almeno due aree tematiche principali: la prima relativa alla documentazione statistica sulla presenza dei minorenni di origine straniera in Italia, la seconda sui percorsi integrati a favore dell’utenza straniera, in particolare di quella sottoposta a procedimento penale.

Prospettive di sviluppo

Le prospettive di sviluppo risiedono sostanzialmente nella realizzazione dei presupposti dell’azione stessa, ovvero la creazione di un sistema di monitoraggio che renda leggibile il patrimonio di informazioni relative ai bambini e agli adolescenti stranieri e RSC in un’ottica sistemica di intervento per la prevenzione di fenomeni discriminatori e il sostegno e la protezione dei bambini stessi.

Esperienze significative

Le buone prassi segnalate dalle istituzioni non sono apparse pertinenti all’obiettivo dell’azione.

Il Garante nazionale e Tutori/Garanti regionali

Alla fine del periodo oggetto di monitoraggio (novembre 2011) è stato nominato il Garante nazionale per l'infanzia in attuazione della legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (legge 112/2011), un atto che ha consentito all'Italia di entrare a far parte delle reti internazionali di Ombudspersons per l'infanzia, aderendo in primo luogo all'European Network of Ombudspersons for Children, di cui oggi sono membri i garanti per l'infanzia di 29 Paesi europei.

Rispetto al periodo di vigenza del Piano di azione non si può quindi fare riferimento ad una attività del Garante i cui cinque primi mesi di lavoro sono però stati oggetto di una relazione che permette di individuare le maggiori aree di interesse per la sua azione futura.

È significativo il fatto che nella Relazione si sottolinei con forza il rischio di un pericoloso arretramento nel dare concreta attuazione ai diritti di bambini e adolescenti, specialmente in questa fase di crisi economica in cui le politiche che li riguardano sembrano essere destinate a subire tagli drastici. E non è stato ancora sufficientemente compreso l'impatto che le altre misure di spending review potranno avere sulla vita dei bambini, che subiscono anche gli effetti della crisi del mercato del lavoro da cui si generano condizioni di precarizzazione dei loro genitori. Afferma pertanto il garante l'importanza di effettuare attente valutazioni di impatto sulle nuove generazioni dei provvedimenti adottati poiché non c'è politica economica e sociale che non abbia effetto sui bambini e sugli adolescenti.

Il Garante segnala quindi i temi della povertà, delle discriminazioni ed emarginazione sociale come cogenti e strettamente collegati tra loro poiché la povertà ostacola i bambini e gli adolescenti dal poter sviluppare a pieno le loro capacità. Tra le questioni urgenti si richiamano aspetti che sono stati posti anche al centro del Piano di azione qui monitorato, e che hanno trovato solo parziale risposta, ad esempio: considerare come una delle priorità dell'agenda politica la tutela e lo sviluppo dei diritti dei bambini e degli adolescenti; la riforma del sistema di giustizia che concerne le persone di minore età, un sistema che pur preso a modello è oggi caratterizzato da contraddizioni e ritardi che ne danneggiano la capacità di risposta.

Altro tema che si pone come centrale nell'azione del garante nazionale è quello dell'inclusione dei minori di origine straniera e della protezione di coloro che arrivano da soli, i minori stranieri non accompagnati, o a seguito di persecuzioni nei Paesi di origine, i minori richiedenti asilo. Il Garante ha identificato come problematiche la frammentazione del sistema legislativo in materia di minori non accompagnati e la difformità di applicazione delle norme sul territorio nazionale, oltre all'esigenza di dare adeguata risposta alle richieste delle seconde generazioni sull'acquisizione della cittadinanza. Anche il tema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minorenni è indicato come ambito di attenzione, sollecitando anch'egli la ratifica della Convenzione di Lanzarote, insieme all'interesse espresso in materia di garanzia e tutela della privacy dei bambini e degli adolescenti, con particolare riguardo a minorenni vulnerabili o a rischio di sovraesposizione perché coinvolti in vicende giudiziarie come vittime o autori.

La dimensione territoriale, tanto importante nel Piano di azione, trova corrispondenze anche nell'intenzionalità del Garante in virtù del dettato stesso della legge istitutiva che prevede forme stabili di raccordo con i Garanti regionali attualmente presenti in otto Regioni e nelle due Province autonome.

I Garanti/Tutori regionali

Il monitoraggio si è rivolto a coloro che erano in carica nel periodo in esame in quanto figure dedicate sebbene non specializzate – in taluni casi è il Difensore civico che svolge anche la

funzione di Tutore/Garante per l'infanzia – nelle seguenti Regioni e Province autonome: Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Provincia di Trento e Provincia di Bolzano¹. È stato contattato anche l'Ufficio del Tutore dei minori della Regione Friuli Venezia Giulia perché fino al 2010 c'era un esperto nominato ad esercitare tale funzione adesso passata ad una struttura stabile per l'esercizio di tale funzione.

Le risposte sono pervenute da tutti gli Uffici, ma in alcuni casi, ad esempio Toscana ed Emilia-Romagna, non sono state fornite informazioni specifiche poiché la figura è stata nominata in un periodo successivo a quello di vigenza del Piano oppure in tempi troppo recenti per dare atto di progetti di lavoro significativi.

Gli elementi raccolti delineano un impegno molto differenziato, in gran parte dipendente anche dall'anzianità di esperienza dell'Ufficio. Realtà come il Veneto o il Friuli Venezia Giulia possono infatti rappresentare un'ampia gamma di ambiti di intervento nei quali si è cimentato il ruolo di garanzia e di promozione della figura di tutore/garante per l'infanzia.

Detto questo, mettendo insieme le informazioni rese disponibili anche dagli Uffici di più recente istituzione, risulta evidente un investimento molto significativo su alcuni filoni di impegno preminenti:

- creazione di connessioni con il territorio a favore di un impegno più capillare dell'Ufficio e di un ruolo di facilitatore dell'integrazione e della cooperazione interistituzionale e multidisciplinare;
- realizzazione di iniziative finalizzate a valorizzare percorsi di partecipazione e cittadinanza attiva da parte di bambini e adolescenti;
- promozione degli strumenti di tutela;
- ascolto e rappresentanza diretta di situazione soggettive.

La declinazione di tali funzioni è determinata dai contenuti della legge istitutiva, in particolare dalla natura degli obiettivi assegnati e, almeno in parte, dal grado di autonomia assicurato a tale entità.

1. In relazione al rapporto con il territorio, è possibile individuare alcune ricorrenti tipologie di intervento:

- creazione di tavoli o comitati di coordinamento
- redazione di linee guida o protocolli
- organizzazione di attività formative e di aggiornamento
- innovazioni organizzative dell'Ufficio per una maggiore prossimità con i servizi
- promozione di innovazioni organizzative nel territorio.

I temi che ricorrono con maggiore frequenza tra quelli al centro di tali interventi sono quello della tutela e quello della promozione della partecipazione, cui si riconducono anche obiettivi volti all'inclusione di minorenni stranieri.

Tanto più forte è l'impegno del tutore/garante in questo ambito tanto maggiori possono essere i rischi di conflitto con la Regione e con gli enti locali quando l'attività è tesa a valutare gli assetti organizzativi, l'impatto e l'efficacia di norme regionali, ecc.

A titolo esemplificativo si citano di seguito alcune esperienze illustrate nelle risposte fornite.

Su questo versante, l'esperienza dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto è indubbiamente quella più complessa e più "antica". L'attività di coordinamento e

¹ Si segnala per completezza che nella seconda metà dell'anno 2012, quindi fuori dal periodo effettivo di ricognizione, è stato nominato anche il garante della Regione Campania.

di orientamento caratterizza da sempre l'impegno del Tutore e negli anni più recenti sono stati segnalati Gruppi interistituzionali a supporto dell'implementazione e dell'aggiornamento di Linee guida (vedi Gruppo Istituzionale di regia, coordinamento (istituito presso la Direzione Servizi Sociali) a supporto dei percorsi territoriali e di implementazione della DGR 2416/2008 – *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore - biennio 2009-2010* – e Gruppo Operativo), per la creazione di spazi di confronto con finalità culturali e di aggiornamento professionale (Gruppo istituzionale (costituito con protocollo firmato il 21 gennaio 2009) e Gruppo tecnico relativo all'attività degli Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e socio-sanitari), per facilitare comunicazione e cooperazione tra attori strategici della tutela (Gruppo interistituzionale) relativo all'attività degli Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e socio-sanitari, e Gruppo istituzionale e gruppo operativo Laboratorio Comunicazione Servizi-AA.GG.). Per quanto riguarda innovazioni nei servizi indotte dall'azione del tutore si cita l'istituzione della figura del **Referente territoriale per la DGR n. 2416/08 (Linee guida sulla tutela)**, ruolo organizzativo chiave per mantenere la coerenza delle attività svolte nei singoli territori con quelle sviluppate a livello regionale. Ciascun ambito territoriale ha quindi provveduto a nominare due Referenti, con una scelta condivisa dalle rispettive Direzioni sociali delle Aziende ULSS e Presidenze delle Conferenze dei Sindaci, costituendo una rete operativa composta da 42 soggetti.

Per quanto riguarda l'elaborazione di strumenti di indirizzo, si può considerare una novità la scelta di adottare una prospettiva modulare per ridefinire le Linee guida su la cura e la segnalazione, i cui lavori di revisione utilizzano un nuovo strumento: le linee di lavoro tematiche. Si tratta di cinque linee di lavoro parallele, intese a promuovere il confronto con processi e soggetti di particolare rilevanza per gli obiettivi del progetto. Le linee di lavoro attive sono:

- Linea A: Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – biennio 2009-2010
- Linea B: Accoglienza: Strutture/affido
- Linea C: Gruppo Servizi Ospedalieri
- Linea D: Advocatura
- Linea E: Partecipazione dei ragazzi.

In Lazio, nel periodo 2010-2011 in esame il Garante ha avviato una politica di decentramento degli uffici. Questa iniziativa si è realizzata mediante una serie di contatti istituzionali con i Comuni e le Province ed in particolar modo con gli enti di volontariato e del Terzo Settore locali che hanno consentito l'avvio di progetti finalizzati a rafforzare la rete di soggetti destinati alla miglior tutela dei minori quali i Tutori Volontari.

Come precisato in precedenza, l'esercizio di talune funzioni è fortemente condizionato dalle caratteristiche stesse dell'Ufficio, per esempio l'Ufficio del garante della Provincia di Bolzano precisa che la LP 3/2009 istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Provincia prevede ampie competenze e garanzie tra cui l'accesso agli atti sicché non è stato necessario creare specifiche strutture di coordinamento o stipulare protocolli con le altre istituzioni della pubblica amministrazione locale in quanto è possibile agire ad ampio raggio anche in assenza di protocolli. Bolzano si distingue invece per un particolare impegno molto operativo teso ad aprire nella Provincia un reparto di neuropsichiatria infantile poiché attualmente i bambini e gli adolescenti in Alto Adige vengono ricoverati nei reparti psichiatrici per adulti.

Anche attività di ricerca concorrono a migliorare le interazioni tra attori della protezione e della tutela, è questo il caso del monitoraggio delle segnalazioni inviate alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, che nasce dall'interesse istituzionale che accomuna la Procura e l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori – destinatario a sua volta di segnalazioni –, e che riguarda la rilevazione di dati e di prassi, che si attuano sia in relazione alla segnalazione dei casi da parte dei

Servizi, sia in relazione alle risposte prodotte dall'Autorità Giudiziaria. Lo studio ha una ricaduta sui servizi poiché l'andamento delle segnalazioni e la specificità delle criticità che le determinano diventano elementi per una riflessione sull'organizzazione dei Servizi e sul loro funzionamento.

2. Sul versante della realizzazione di iniziative finalizzate a valorizzare percorsi di partecipazione e cittadinanza attiva da parte di bambini e adolescenti si distinguono iniziative rivolte all'universo complessivo di bambini e adolescenti, intercettati preferibilmente nei contesti formativi, e azioni orientate a favore di minori in situazione di difficoltà o target specifici.

Le prime sono in genere attività di natura più tradizionale, promosse con finalità informative, formative e di sensibilizzazione su argomenti generali quali: la CRC, l'alimentazione, l'educazione stradale, la legalità, la prevenzione di rischi di vittimizzazione nell'uso di Internet ecc.

Le seconde declinano il concetto di partecipazione in termini più innovativi come esercizio di verifica e valutazione di percorsi di inclusione o di interventi messi in atto dai servizi o dall'autorità giudiziaria, o lo studio e il potenziamento di esperienze di rappresentanza e partecipazione democratica (es. consigli dei ragazzi).

Tra le esperienze descritte si ricordano in questa sede: *“Vivere in comunità. Lo raccontiamo con le ragazze e i ragazzi” - Un percorso di partecipazione degli adolescenti accolti in comunità ai loro percorsi di cura.* In altri Paesi europei, esistono diversi processi di coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nelle loro pratiche di cura, che in Italia appaiono ancora poco sviluppate. Sulla scia di queste esperienze e nella consapevolezza di non poter trattare i temi della cura senza coinvolgere i “destinatari” dell'intervento stesso, si è promosso nel corso del 2009 un percorso di riflessione sulle pratiche di accoglienza da parte delle ragazze e dei ragazzi che vivono temporaneamente nelle comunità residenziali perché allontanati dalla loro famiglia. L'obiettivo principale del progetto (realizzato a partire dal 2009 con la collaborazione della Direzione regionale dei Servizi, l'Osservatorio regionale Nuove Generazioni e famiglia e i coordinamenti degli enti gestori di comunità – CNCA, CNCM, Associazione Papa Giovanni XXIII) è stato quello di promuovere un percorso di partecipazione e riflessività dei ragazzi e delle ragazze, ospiti nelle comunità residenziali nel Veneto, alle pratiche di accoglienza in cui sono stati coinvolti.

3. Sulla promozione degli strumenti di tutela, un'iniziativa classica molto diffusa sono i corsi di formazione per Tutori volontari in grado di assumersi la rappresentanza legale di bambini e adolescenti nei percorsi giudiziari. Interessante è il fatto che siano stato oggetto di valutazione e ricerca, ad esempio in Veneto, per capire quanto sia cambiata la realtà che vorrebbero rappresentare in rapporto alla gamma di situazioni di tutela legale che pongono esigenze particolari:

- i minori stranieri non accompagnati, la cui tutela è fortemente influenzata dall'evoluzione della normativa di riferimento da un lato (in particolar modo il cosiddetto Decreto sicurezza dell'agosto 2009) e delle politiche di accoglienza degli enti territoriali dall'altro;
- i minori richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiati, il cui numero è in continua crescita;
- i minori coinvolti nel processo civile minorile, per i quali si ravvisa la necessità di garantire una specifica rappresentanza tramite il tutore, il curatore speciale e l'avvocato del minore.
- i minori stranieri non accompagnati coinvolti nel circuito penale, che rimangono al di fuori della tutela dei servizi sociali territoriali, rientrando tra le competenze dei servizi sociali del Tribunale per i minorenni.

Va, infine, sottolineato un piano di indagine interregionale (Garanti del Veneto, dell'Emilia-Romagna e del Lazio, unitamente all'Università di Padova) per una ricerca sull'affidamento in sede giudiziaria.

4. L'ascolto e la rappresentanza diretta di situazione soggettive sono esercitati in svariate modalità e in relazione a soggetti differenti che non sempre includono anche i bambini e i ragazzi, rivolgendosi invece al mondo degli adulti che se ne occupano.

D'interesse l'esperienza della Provincia di Bolzano dove la legge pone come indispensabile il fatto che il Garante abbia contatto diretto con i minorenni, affinché sia direttamente informato dai minori sulle problematiche che li riguardano. In Alto Adige quindi il Garante svolge prevalentemente consulenza diretta dei minori sulla base della normativa provinciale che lo acconsente e lo impone esplicitamente. Gli esiti di questi contatti diventano oggetto di azione da parte dell'Ufficio del garante, secondo i principi della sussidiarietà e della persuasione: cioè il Garante svolge la sua azione di sensibilizzazione e monitoraggio essenzialmente in via informale in modo che la pubblica amministrazione coinvolta sia portata ad adeguare spontaneamente il suo comportamento ai principi e ai diritti espressi nella CRC. Quando la risposta da parte della pubblica amministrazione è nulla o negativa il Garante interviene rivolgendosi all'autorità amministrativa gerarchicamente sovraordinata.

In Veneto i compiti di ascolto sono parte di un'azione più complessa di accoglienza, ascolto istituzionale, mediazione e consulenza, che però è rivolta essenzialmente a segnalanti adulti. L'attività realizzata dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto è rivolta ai cittadini, agli operatori dei servizi socio-sanitari, agli operatori della scuola, agli operatori delle Comunità educative e alle famiglie affidatarie e a quanti hanno ritenuto di rivolgersi a questo Ufficio per trovare supporto nell'affrontare le complicazioni che incontrano nell'espletare le loro funzioni educative, formative, protettive, di rappresentanza del minore. La peculiarità dell'ascolto istituzionale svolto dall'Ufficio è quella di facilitare la soluzione di difficoltà, di impasse, di conflittualità, di criticità che la complessità della vita e del lavoro sociale comportano, ponendo la garanzia dei diritti e il preminente interesse del minore come punto fermo, cardine intorno a cui sviluppare riflessioni, individuare strategie, promuovere convergenze, tenendo conto del contesto generale in cui si svolgono le azioni. La specificità dell'Ufficio ha richiesto nell'attività di ascolto di saper svolgere funzioni di accompagnamento, orientamento, consulenza e mediazione coniugando la dimensione normativa, delle leggi e delle disposizioni, con la dimensione organizzativa e relazionale che ciascun soggetto vive nell'espletamento delle sue funzioni genitoriali, professionali, sociali. L'attività si è pertanto sviluppata attraverso un lavoro di équipe che ha visto integrarsi professionalità psico-sociali con professionalità giuridiche civilistiche esperte nel campo del diritto minorile e di famiglia. Il forte intreccio tra l'approccio psico-sociale e quello giuridico rappresenta il punto di forza e di innovazione di questa esperienza. L'attività si svolge in un processo comprendente più fasi. Le fasi corrispondono alle necessità dell'équipe di: conoscere, analizzare, comprendere, individuare, condividere e negoziare percorsi di soluzione o assestamento, formalizzare gli esiti, verificare gli effetti degli interventi, cogliendo anche in alcuni casi le opportunità offerte da questo tipo di richieste/segnalazioni per affrontare casi complessi in un'ottica di sistema che garantisca effettività di diritti ai bambini e agli adolescenti della Regione.

La varietà delle esperienze consolidatesi nel corso del tempo e le caratteristiche di queste figure pongono la necessità di valutare come integrarle più efficacemente nella formulazione del Piano di azione e nel successivo monitoraggio.

**Le strategie e le tematiche prioritarie della cooperazione italiana.
Analisi delle iniziative assunte per la promozione dei diritti dei bambini/e, degli
adolescenti e delle nuove generazioni per il rafforzamento dei processi di
sviluppo, di pace e delle pari opportunità dei Paesi in via di sviluppo**

Principale impegno e risultato dell'anno 2011 nel settore della promozione dei diritti dei minori è stata l'adozione delle nuove Linee guida settoriali da parte della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS).

Il processo di revisione delle Linee Guida del 2004 è stato avviato nel 2009 per recepire i numerosi aggiornamenti sopravvenuti a livello internazionale e derivati dall'esperienza acquisita dalla DGCS nell'ultimo quinquennio nel settore, nonché per rendere coerente il documento strategico alle raccomandazioni OCSE in tema di efficacia dell'aiuto. In questo lavoro sono stati coinvolti esperti privati, della società civile e della Pubblica Amministrazione che hanno presentato i loro contributi allo studio del Gruppo di Lavoro sulle tematiche minorili istituito presso l'Unità Tecnica Centrale (UTC). Tale modalità di lavoro è stata decisa per mantenere continuità con quanto fatto per la redazione della prima stesura delle Linee Guida, che era stata effettuata in costante condivisione con esperti privati e delle istituzioni interessate per la tematica minorile.

Nel corso del 2011 il documento elaborato con il contributo degli esperti è stato sottoposto all'attenzione del Gruppo Efficacia della DGCS e del Coordinamento PIDIDA per la verifica dei contenuti e dell'impostazione. Questo ulteriore esercizio di revisione ha arricchito ulteriormente il testo che è stato presentato ufficialmente alle ong in data 4 ottobre 2011. Quest'ultima versione è stata poi integrata con la previsione di uno specifico *marker* per ottemperare a quanto predisposto dall'OdG n 14 del 27/07/2011 che invitava i referenti delle Linee guida della DGCS a prevedere nell'ambito delle Linee guida di propria competenza, uno specifico *marker*. Grazie alla preziosa collaborazione dell'Istituto Innocenti di Firenze, si è provveduto a dotare le Linee guida di un quadro di riferimento che raccoglie i principali documenti di indirizzo e di studio sulle tematiche minorili nonché le principali convenzioni a tutela dei diritti dei minori. Tale esercizio, pur non essendo esaustivo, offre agli utenti delle Linee guida un panorama normativo e documentale suddiviso in base alle istituzioni di riferimento.

Nel novembre 2011, è stata convocata una riunione aperta a tutti gli operatori dei settori afferenti le tematiche minorili per la presentazione del documento e per la raccolta di ulteriori osservazioni sul testo. All'incontro hanno partecipato circa 50 esperti, e ha offerto un'ottima occasione di confronto sulle tematiche minorili in Italia e sull'attività di cooperazione allo sviluppo per la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti. La versione finale delle Linee guida è stata approvata con Delibera del Comitato Direzionale n. 163 del 12 dicembre 2011.

A fronte del rinnovato impegno della Cooperazione Italiana per la tutela dei diritti dei bambini, concretizzatosi attraverso l'approvazione di tale documento strategico, spiace rilevare come, nel corso del 2011 si siano concluse numerose iniziative in favore di minori e la situazione finanziaria della DGCS non abbia consentito di realizzare il consolidamento dei risultati o la prosecuzione delle attività progettuali, laddove espressamente richiesta dai *partner* locali ed in particolare dalle istituzioni competenti.

Anche nel corso del 2011 è stato comunque dato rilievo all'impegno della Cooperazione Italiana alla promozione di politiche e strategie volte alla comunicazione sociale e mediatica ed è stato pertanto costantemente aggiornato il nuovo Portale della Cooperazione Italiana. In particolare sono stati aggiornati e rivisti i contributi relativi alle iniziative concluse ed in corso ed è stata curata la pubblicazione di tutti gli eventi di interesse per il settore.

Iniziative tematiche

Di seguito sono sinteticamente presentate le iniziative tematiche finanziate dalla Cooperazione Italiana a favore dei bambini, degli adolescenti e dei giovani e attive durante l'anno 2011.

Tutte le iniziative sono realizzate attraverso una strategia multisettoriale integrata che mira a promuovere e tutelare, in maniera olistica, i diritti fondamentali dei e delle minorenni, primariamente il loro diritto alla salute fisica e psichica, all'educazione primaria gratuita formale e non per la loro piena inclusione sociale, e alla formazione professionale.

I programmi, sempre realizzati in collaborazione con le istituzioni dei Paesi beneficiari, a livello centrale e decentrato e in stretta sinergia con il Sistema Italia, sono rivolti a bambini, adolescenti e giovani, intesi quali risorsa primaria per lo sviluppo sostenibile dei Paesi e delle pari opportunità e per il rafforzamento dei processi di pace e della democrazia nel mondo.

In particolare le iniziative sono suddivise secondo le seguenti aree tematiche:

1. Lotta al lavoro minorile
2. Lotta alla tratta, traffico e sfruttamento sessuale di minori
3. Giustizia minorile, minori in conflitto con la legge, criminalizzati
4. Tutela e promozione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza
5. Bambini ed adolescenti nei conflitti armati e in contesti di post-conflitto
6. Migrazioni e minori.

LOTTA AL LAVORO MINORILE

In linea con la Convenzione ILO n. 138 C, la Cooperazione Italiana promuove da anni iniziative volte all'adozione e all'attuazione di politiche e progetti di contrasto e sradicamento di tutte le modalità di sfruttamento dei bambini e adolescenti attraverso il lavoro, dando priorità alle peggiori forme del lavoro minorile e a ogni mansione che possa comprometterne la sicurezza, la salute e lo sviluppo. A livello sovranazionale, la Cooperazione Italiana sostiene gli sforzi (Global Compact, Linee guida OCSE) per innalzare la responsabilità sociale delle imprese, migliorare gli standard di lavoro per gli adulti e per un'efficace prevenzione dello sfruttamento del lavoro minorile in tutte le sue forme.

Nel 2011 risulta attiva una sola iniziativa nel settore, realizzata in **Senegal**: il programma *“Lotta alla tratta e alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile in Senegal”* - AID 6800: L'iniziativa è strutturata in tre componenti, una di assistenza tecnica, una ex art 15 del Regolamento di attuazione della legge 49/87 e l'ultima affidata ad UNICEF. Scopo comune delle tre componenti sono le attività in favore di soggetti minorenni vittime di tratta e di sfruttamento del lavoro minorile, anche attraverso il networking tra le regioni e le associazioni e il rafforzamento delle istituzioni a livello centrale e periferico in relazione alla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

LOTTA ALLA TRATTA, TRAFFICO E SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI

La Cooperazione Italiana considera crimini contro l'umanità la tratta e lo sfruttamento dei bambini e degli adolescenti, nonché la violazione della loro integrità psichica e fisica perpetrata

attraverso ogni forma di violenza. Ispirandosi ai principi contenuti nella CRC e nei suoi Protocolli opzionali e nelle Convenzioni di Lanzarote e di Strasburgo del Consiglio d'Europa, essa individua nelle strategie volte a prevenire e contrastare l'induzione alla prostituzione, il turismo sessuale e la pedopornografia, anche attraverso strumenti telematici, i presupposti per promuovere una cultura dei diritti umani che superi la neutralità della condizione infantile verso un pieno riconoscimento dei diritti dei minori.

In questo campo due le iniziative in corso nel 2011:

1. in Cambogia con il Programma "Assistenza integrata nelle aree di confine fra Laos, Cambogia, Thailandia e Vietnam per minori migranti vittime di abuso sessuale" - AID 9536: Il principale obiettivo dell'iniziativa, realizzata dall'OIM, è fornire assistenza a bambini e adolescenti vittime di sfruttamento sessuale potenziando le capacità di istituzioni pubbliche e della società civile. In particolare si tratta di assistenza tecnica a livello legislativo e formazione di operatori di polizia, di giustizia, assistenti sociali e rappresentanti della società civile operanti nel settore. L'iniziativa trae spunto dal programma pilota "Promotion of Human Rights of Victims of Trafficking and Sexual Exploitation Through Legal/ Policy Support" finanziato dalla Cooperazione Italiana. L'iniziativa pilota era stata realizzata a livello nazionale ed in cinque province cambogiane, il positivo riscontro ottenuto da parte delle autorità nazionali e provinciali cambogiane ha suggerito di estendere iniziative analoghe ai Paesi limitrofi, Vietnam e Cambogia.

2. La Regione Centro Americana/Caraibi con il Programma Lotta al traffico di bambini ed adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale commerciale anche nel turismo II fase - AID 7501: L'iniziativa, volta a dare continuità al precedente programma realizzato sempre in collaborazione con l'UNICEF TACRO (The Americas and Caribbean Regional Office), si struttura sulla base di due principali componenti: una nazionale focalizzata in 4 Paesi - El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua – che riceveranno un supporto diretto da parte dell'iniziativa, ed un'altra, regionale, comprendente tutti i 24 Paesi inclusi negli Uffici Regionali dell'UNICEF per l'America Latina e i Caraibi che beneficeranno dell'interscambio di esperienze, di una componente volta alla formazione istituzionale con la partecipazione di esperti italiani e latino-americani specializzati sul tema, una strategia forte di comunicazione e informazione sul tema. I tre Paesi compresi nell'Ufficio Regionale UNICEF Centroamerica (Costa Rica, Belize e Panama) saranno inclusi nelle attività di formazione e nelle strategie di capacity building oltre che nelle strategie di comunicazione per la sub-regione Centroamericana. Tale iniziativa sarà inclusa per le strategie nelle politiche regionali latino-americane del SICA.

GIUSTIZIA MINORILE, MINORI IN CONFLITTO CON LA LEGGE E CRIMINALIZZATI

In linea con gli standard internazionali adottati in materia tra cui la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei Minori, le Regole di Pechino, le Regole de L'Havana, le Linee guida di Riyadh e le Linee guida di Vienna e riconoscendo la particolare vulnerabilità dei minorenni che entrano in contatto con il sistema della giustizia Minorile, la Cooperazione Italiana considera da sempre fondamentale la promozione e il sostegno all'adozione e all'attuazione di politiche e interventi nei Paesi destinatari di cooperazione in materia di giustizia minorile civile e penale al fine di prevenire, recuperare e reinserire nella società i minorenni in conflitto con la legge.

Si segnalano le iniziative in corso nel periodo in esame.

► **America Centrale: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Belize e Panama:** *Programma "Sviluppo delle politiche e delle iniziative a livello regionale in favore dei giovani a rischio sociale e in conflitto con la legge".* Il programma, della durata di 12 mesi, è volto al rafforzamento dell'integrazione tra i Paesi membri del Sistema d'Integrazione Centroamericana e

al consolidamento di tale istituzione regionale, attraverso la realizzazione di interventi in grado di attivare processi di inclusione sociale, con una particolare attenzione alla popolazione minorile e giovanile in situazione di esclusione sociale e in conflitto con la legge.

► **Bosnia Erzegovina:** programma *“Rafforzamento della giustizia minorile in Bosnia Erzegovina - II fase”* AID 9112: Il progetto ha l’obiettivo di accompagnare le istituzioni della BiH nell’applicazione della strategia nazionale contro i giovani autori di reato, attraverso il sostegno al Tavolo di Coordinamento, la formazione degli operatori del settore, l’assistenza ai servizi sociali territoriali e alle strutture di accoglienza, nonché attività trasversali di sensibilizzazione e comunicazione.

A livello geografico, il progetto si è concentrato nelle capitali delle due Entità (Sarajevo e Banja Luka), in cui il fenomeno dei minori a rischio è maggiormente diffuso, a causa della maggiore urbanizzazione e diffusione della criminalità e in due altre località di ciascuna Entità (Doboj e Zenica) per sperimentare interventi di assistenza da replicare in altre parti del territorio.

TUTELA E PROMOZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL’INFANZIA E DELL’ADOLESCENZA

La DGCS è impegnata per la tutela e la promozione dei diritti delle bambine e delle adolescenti, affinché, alla pari con i bambini e gli adolescenti possano partecipare a tutti i livelli della vita sociale, economica, politica e culturale del loro Paese ed eliminare i fenomeni dilaganti di abuso e violenza sessuale come quelli di matrimoni e gravidanze precoci e di pratiche tradizionali nocive altamente pericolose per la salute fisica e psichica delle bambine e delle adolescenti come, ad esempio, le mutilazioni genitali femminili (MGF).

Si segnalano le iniziative in corso nel 2011:

► **Albania**, con il programma *“Supporto in favore delle politiche minorili in Albania – rafforzamento istituzionale per il decentramento dei servizi sociali e del servizio nazionale per le adozioni e la protezione dei diritti dell’infanzia e armonizzazione della legislazione con la normativa UE”* – AID 7493: Il programma si propone di fornire, attraverso l’apporto del qualificato know how delle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Puglia, l’adeguata assistenza tecnica per rafforzare le amministrazioni centrali e locali interessate, nello sviluppo di processi di decentramento amministrativo sul territorio e di azioni pilota concrete a favore dei bambini e adolescenti albanesi in condizioni di particolare vulnerabilità e a rischio. Altri obiettivi strategici sono la formazione degli amministratori locali delle Municipalità e rafforzare la rete delle ong albanesi specializzate sul tema. L’iniziativa ha altresì il compito di formare le istituzioni pubbliche volte alla realizzazione della Convenzione de L’Aja sulle adozioni.

► **Bolivia**, il *“Programma Istituzionalizzazione dell’Istituto per la Difesa dell’Infanzia e dell’Adolescenza della Municipalità di El Alto”*: Il programma è rivolto alla creazione e allo sviluppo di una rete di servizi integrati sul territorio per accrescere la quantità e la qualità dei servizi sociali ed educativi in favore dell’infanzia e dell’adolescenza in condizioni di particolare vulnerabilità e a rischio e per la difesa dei loro diritti.

► **Egitto**, con il progetto *“Promozione dei diritti dei minori e empowerment della famiglia nel governatorato di El Fayoum”*: Il programma intende rafforzare le capacità delle istituzioni competenti per una maggiore fruizione dei diritti da parte dei minori e delle loro famiglie, specie quelle più svantaggiate. A tal fine il Programma si svolgerà a due livelli: decentrato, nel Governatorato di El Fayoum, ove saranno rafforzate le capacità di erogazione di servizi di base da parte delle Istituzioni e della società civile, volte anche al miglioramento socio-economico della condizione delle donne, e a livello centrale, al fine di consentire l’elaborazione di indicazioni e linee

guida per essere riproposte in altre zone del Paese anche al fine di svolgere azioni di monitoraggio e di valutazione dei risultati prodotti. Si tratta di un'iniziativa bilaterale realizzata ai sensi dell'art. 15 del Regolamento di attuazione delle legge 49/1987.

► **Guatemala**, con il programma *“Munijove. Rafforzamento delle capacità della Municipalità di Città del Guatemala per lo sviluppo di politiche sociali locali indirizzate ai giovani”*. Obiettivo del programma è incrementare la risposta delle istituzioni e della società civile al problema dell'ineguaglianza e dell'esclusione sociale, dell'emarginazione e della stigmatizzazione dei giovani, promuovendo iniziative volte a rafforzare i meccanismi politici e sociali nell'ambito delle istituzioni locali e regionali che promuovono il legame sociale e provvedono a fornire servizi educativi, sanitari e formativi per giovani e adolescenti che vivono in aree a rischio di criminalità ed emarginazione.

La struttura del programma comprende tre componenti strategiche: *capacity building* delle istituzioni e delle organizzazioni locali per lo sviluppo; l'implementazione di una politica pubblica e sociale indirizzata ai giovani, promozione dei diritti degli adolescenti ponendo attenzione sulle politiche di genere e sullo sviluppo territoriale; attività di integrazione e cooperazione regionale in tema di Politiche Giovanili che includano iniziative regionali e di gemellaggio con l'Italia per mezzo del rafforzamento del ruolo della cooperazione decentrata italiana nell'area.

► **Libano**, con il progetto *“Rafforzamento delle istituzioni libanesi e sostegno alle politiche di sviluppo locale con un focus sulle fasce di popolazione più vulnerabili”* – AID 9371. L'iniziativa intende contribuire al rafforzamento delle istituzioni libanesi e al sostegno delle politiche di sviluppo locale sulle tematiche riguardanti la popolazione minorile e giovanile del Paese. Il programma prevede la realizzazione di una serie di interventi a livello territoriale ispirati alla metodologia delle “Città amiche dei bambini” che si caratterizzano attraverso il coinvolgimento di 3 Municipalità libanesi interessate a realizzare dei Piani di Azione specifici sulla promozione dei diritti fondamentali dei minori. Il programma è costituito da tre componenti: fondo in loco, fondo esperti e fondo ex art. 15.

BAMBINI E ADOLESCENTI NEI CONFLITTI ARMATI E IN CONTESTI DI POST-CONFLITTO

La Cooperazione Italiana promuove e realizza direttamente iniziative finalizzate al recupero e al reinserimento sociale dei minorenni ex-combattenti e vittime dei conflitti che presuppongono un vasto impegno civile e politico delle Istituzioni locali.

Essa attribuisce particolare rilievo alla protezione dei bambini e degli adolescenti nelle situazioni di emergenza umanitaria, riconducibili all'uomo o derivanti da fattori naturali, ove la particolare vulnerabilità dei minori risulta evidente e un'azione quanto più tempestiva in loro favore rappresenta una condizione indispensabile per ridurre l'esposizione a gravissimi fattori di rischio.

Si segnalano le iniziative in corso nel periodo:

► **in Africa Occidentale**, il Programma *“CHYAO - Children and Youth in Africa”* – AID 8781 della Cooperazione Italiana ha permesso la costituzione di un apposito trust fund presso la Banca Mondiale per la realizzazione di una iniziativa regionale in favore di bambini, adolescenti e giovani in Sierra Leone e altri Paesi dell'Africa Occidentale. Il primo contributo finanziario, è stato di 2,1 milioni di dollari nel 2004. In considerazione dell'importo finanziario disponibile gli interventi si sono concentrati in due Paesi: Sierra Leone e Liberia. Nel 2006 sono stati finanziati quattro progetti in Sierra Leone e uno in Liberia: Project on Schools and Education in Western Regions Sierra Leone, esecutore Caritas Makeni; Project on Disabled and Displaced Youth Vocational Training in Sierra Leone, esecutore COOPI; Project on Disabled Youth Training in Sierra Leone, esecutore AVSI; Project on Youth Employment in Sierra Leone, esecutore NaSCA;

Project on Sexual Health and Rights in Liberia, esecutore UNPFA. Nel 2007 è stato concesso un ulteriore contributo di 590.000 euro, da ripartire sui 5 progetti anzidetti. Una seconda tranche di finanziamento di 4 milioni di euro è stata approvata nel corso del 2008. Tale contributo sarà destinato, oltre a Sierra Leone e Liberia, a Niger, Mali, Senegal e in altri Paesi dell'Area che saranno individuati anche in base alle priorità della programmazione triennale della DGCS.

► **Nei Balcani e nel Sud Est dell'Europa, con il progetto** “*The Social Development Initiative for the Southern Eastern Europe II phase - AID 6841*”, per un importo complessivo € 1.900.000. L'iniziativa vuole contribuire ad accrescere le condizioni generali di stabilità e di coesistenza civile tra le popolazioni dei vari Stati della regione, sostenendo e rafforzando le istituzioni preposte all'erogazione dei servizi sociali, i soggetti della formazione scolastica e professionale e le varie forme di associazionismo a livello locale degli adolescenti e dei giovani, considerati come agenti e risorse fondamentali per lo sviluppo della pace, della democrazia e dell'economia sostenibile nell'area balcanica. Nell'ambito di tale iniziativa, a maggio 2007, è stata organizzata a Roma, dalla WB con la Cooperazione Italiana, una conferenza internazionale “*Young people in Eastern Europe and Central Asia: from policy to action*”. All'evento hanno partecipato, oltre alle istituzioni italiane presenti ai più alti livelli, 230 rappresentanti dell'UE, di governi, associazioni giovanili, ONG, organizzazioni internazionali e settore privato e sono già stati pubblicati gli atti della Conferenza “*Young People from Policy to Action*”.

► **DPKO (Department for Peacekeeping Operations):** La DGCS ha concesso un contributo di 100.000 \$ al DPKO. L'iniziativa di formazione in oggetto si propone di contribuire alla effettiva tutela dei bambini e degli adolescenti vittime dei conflitti armati attraverso la formazione mirata del personale impegnato nelle missioni di pace. Il progetto è finalizzato in particolare alla definizione di un modulo formativo uniforme mirato alla protezione di bambini e adolescenti da utilizzare in tutti i corsi di formazione pre-dispiegamento svolti in varie strutture internazionali e utilizzabile altresì quale corso dedicato per le missioni in teatro. È previsto inoltre lo svolgimento di un seminario presso il centro del DPKO di Brindisi che si svolgerà entro il 2012.

MIGRAZIONI E MINORI

La Cooperazione Italiana attribuisce particolare rilievo alla tutela dei bambini e degli adolescenti nei processi migratori sia nei Paesi d'origine dei flussi migratori, sia nel nostro Paese, la cui crescente complessità è da collegarsi ai fenomeni legati alla globalizzazione e che coinvolgono anche il nostro Paese. In questo settore la Cooperazione Italiana interviene sostenendo i sistemi di welfare nei Paesi d'origine dei flussi migratori allo scopo di promuovere politiche di sviluppo e di inclusione sociale a favore dei bambini, anche mediante la cooperazione decentrata.

Nel corso del 2011 era attiva una sola iniziativa in questo settore, in **Marocco** con il Programma “*SALEM: Solidarité avec les enfants du Maroc*” – AID 8768. Il programma ha come scopo principale la prevenzione del traffico di bambini e adolescenti e prevede la realizzazione di interventi mirati alla formazione degli operatori sociali, all'orientamento e alla formazione professionale dei giovani e al sostegno del contesto sociale con particolare riferimento alle famiglie. L'iniziativa si concentra in una zona del Marocco connotata da una forte emigrazione giovanile verso l'Italia e viene realizzata in sinergia con gli enti locali italiani interessati dal fenomeno.