



Questo numero di *Cittadini in crescita* presenta un ampio focus di approfondimento dedicato agli organismi di tutela e promozione dei diritti di bambini e adolescenti, istituiti in Italia a partire dalla fine degli anni '90. Nati dall'esigenza di realizzare alcuni atti prioritari nel campo delle politiche per l'infanzia – tra i quali il Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza contribuiscono ad affermare una nuova idea di bambino e a vigilare sull'attuazione della Convenzione Onu del 1989. Funzione specifica dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile – istituito nel 2006 – è invece quella di proteggere il bambino da tutte le forme di violenza e sfruttamento sessuale. Il focus è inoltre arricchito dalle interviste al Garante nazionale e alla Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. Nella sezione *Approfondimenti* si presenta un contributo sulla misurazione del benessere sociale che contempla la verifica dell'equa distribuzione e i limiti della sua sostenibilità. Nelle *Interviste*, quella a Franco Occhiogrosso ripercorre l'evoluzione della cultura minorile dagli inizi del Novecento a oggi, mentre quella a Hanne Warming, affronta il concetto di fiducia nei bambini posto alla base dei processi di cittadinanza e partecipazione attiva. La sezione *Dalla parte dei "cittadini in crescita"* presenta una riflessione sull'educazione interculturale in relazione al *cooperative learning* e un articolo sul contributo degli studi postcoloniali nel superamento dell'etnocentrismo e dell'eurocentrismo. Nell'ambito delle statistiche e indagini si analizza un fenomeno in preoccupante crescita: la povertà minorile e l'esclusione sociale in Italia. In ambito internazionale si presenta il progetto *Eric* relativo all'etica della ricerca che coinvolge i bambini. Tra gli *Eventi* si segnalano, in particolare, la quarta Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza e il seminario dei garanti regionali sull'affidamento di bambini e adolescenti al servizio sociale.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza si occupa di: raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche; mappatura aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale; analisi della condizione dell'infanzia e valutazione dell'attuazione della legislazione; predisposizione degli schemi di rapporti e relazioni istituzionali. La gestione delle sue attività è affidata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Cittadini in crescita

Editoriale: Bambini e adolescenti attraverso le istituzioni ● *Focus: Introduzione* ● *L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* ● *I primi tre anni dell'Autorità di garanzia* ● *Intervista al Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* ● *Intervista alla Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza* ● *L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile* ● *Misurare il benessere oltre il Pil* ● *Interviste a Franco Occhiogrosso e Hanne Warming* ● *Educazione interculturale e cooperative learning* ● *Per una visione postcoloniale dell'educazione interculturale* ● *Povertà minorile ed esclusione sociale in Italia* ● *Il progetto Eric* ● *Acchiappanuvole* ● *La quarta Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza* ● *L'affidamento di bambini e adolescenti al servizio sociale* ● *Rassegna normativa*



Dipartimento per le Politiche della Famiglia



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



Cittadini in crescita

nuova serie, 1/2014

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

ISSN 1723-2562

Direttore responsabile Anna Maria Bertazzoni

Comitato di redazione Donata Bianchi, Adriana Ciampa, Luciana Saccone, Antonella Schena

Redazione Erika Bernacchi, Barbara Guastella, Cristina Mattiuzzo, Tessa Onida, Paola Senesi



Istituto degli Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze
n. verde 800 435433
www.minori.gov.it - cnda@minori.gov.it

Coordinamento editoriale Antonella Schena

Realizzazione editoriale Barbara Giovannini (progetto grafico), Silvia Pacchiarini (impaginazione), Paola Senesi (editing)

Supporto tecnico-organizzativo Maria Bortolotto

Stampa Tipolitografia Contini, Sesto Fiorentino – settembre 2015

Questa pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web www.minori.gov.it. La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte.

www.minori.gov.it

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

Il **sito web** del Centro nazionale è dedicato all'informazione sulla realtà dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle iniziative che ne promuovono i diritti. Il sito propone notizie e approfondimenti, segnala eventi e dà ampio spazio a documenti, ricerche e progetti che promuovono il benessere delle nuove generazioni. Si sostiene così lo scambio di saperi ed esperienze, nella consapevolezza che una migliore informazione in questo campo favorisce l'aggregazione tra le istituzioni, gli operatori del settore, le associazioni di volontariato e le famiglie.

Sul sito sono consultabili i contenuti prodotti dal Centro nazionale e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: rapporti e relazioni, indagini, monitoraggi, tavole statistiche, banche dati, rassegne, progetti, pubblicazioni (tutte acquisibili in formato pdf).

Notizie e documenti sono organizzati anche per argomento, tipo di risorsa, titolo e indice alfabetico delle categorie. I materiali sono rintracciabili sia tramite ricerca testuale libera, sia grazie al sistema di etichettatura che consente collegamenti trasversali determinati da tag e categorie.

PER SEGNALARE INIZIATIVE E INVIARE MATERIALI E RAPPORTI

potete **CONTATTARE** la redazione del portale tramite mail a

portale@minori.gov.it

o attraverso il numero verde **800 435 433**

Tra gli spazi tematici dedicati, l'**AREA 285** raccoglie le attività fatte per concretizzare questa legge e mette a disposizione i progetti e i relativi materiali riconosciuti come buone pratiche. Da qui è possibile consultare la nuova Banca dati progetti 285 delle Città riservatarie.

Per agevolare l'accesso degli utenti ai propri servizi e alle proprie risorse, il Centro nazionale ha attivato il numero verde gratuito **800 435 433**

Al numero verde risponde sempre la "storica" **segreteria del Centro nazionale** ed è possibile richiedere informazioni e pubblicazioni e mettersi in contatto con i diversi settori di attività.

Cittadini *in* crescita

nuova serie
1-2014

EDITORIALE

3 BAMBINI E ADOLESCENTI ATTRAVERSO LE ISTITUZIONI

FOCUS: GLI STRUMENTI ISTITUZIONALI PER LE POLITICHE A FAVORE DI BAMBINI E ADOLESCENTI

5 Introduzione

Donata Bianchi, Cristina Mattiuzzo

7 L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Valentina Rossi, Cristina Calvanelli

12 I primi tre anni dell'Autorità di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza

Laura Baldassarre

15 Intervista a Vincenzo Spadafora, garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

a cura di *Tessa Onida*

19 Intervista a Michela Vittoria Brambilla, presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

a cura di *Barbara Guastella*

24 L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

Annalisa D'Agostino, Elisa Vagnoli

APPROFONDIMENTI

29 Misurare il benessere oltre il Pil: la sfida della complessità

Filomena Maggino

INTERVISTE

38 Il secolo dell'infanzia

Intervista a *Franco Occhiogrosso* a cura di *Barbara Guastella*

43 Partecipazione, cittadinanza e fiducia nella vita di bambini e adolescenti

Intervista a *Hanne Warming* a cura di *Marina Rago*

DALLA PARTE DEI "CITTADINI IN CRESCITA"

47 Educazione interculturale e cooperative learning: fondamenti teorici e linee guida per promuovere azioni di inclusione e di "inte(g)razione"

Stefania Lamberti

51 Per una visione postcoloniale dell'educazione interculturale

Erika Bernacchi

STATISTICHE E INDAGINI

58 Povertà minorile ed esclusione sociale in Italia: alcuni dati di un fenomeno in preoccupante crescita

Enrico Moretti

INTERNAZIONALE

62 L'etica nella ricerca con i bambini e gli adolescenti: il progetto Eric (Ethical research involving children)

Lucia Fagnini

EVENTI

66 Acchiappanuvole: studenti e scuole nell'era digitale

Barbara Guastella

68 Investire sull'infanzia: quarta Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza

Barbara Guastella, Valentina Rossi

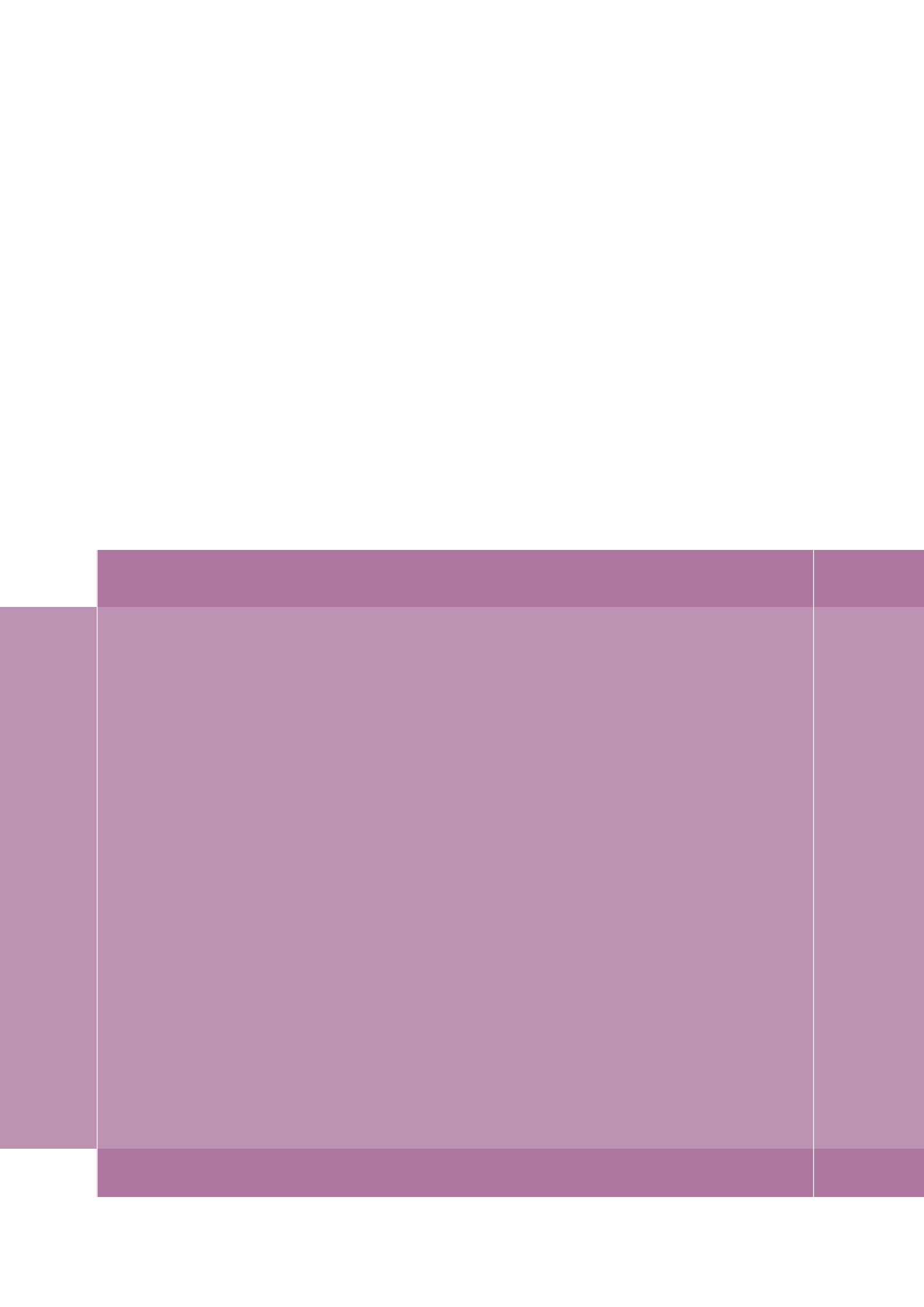
73 L'affidamento di bambini e adolescenti al servizio sociale: seminario dei garanti regionali per l'infanzia

Silvia Mammini

75 RASSEGNA NORMATIVA a cura di *Tessa Onida*

Sommario





BAMBINI e ADOLESCENTI attraverso le ISTITUZIONI

Quali sono gli strumenti istituzionali per le politiche a favore di bambini e adolescenti? Questo numero di *Cittadini in crescita* si apre con un focus di approfondimento dedicato agli organismi di tutela e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Il primo contributo del *focus* delinea le funzioni dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, organismo di consultazione e di coinvolgimento di tutti gli attori che operano nel campo delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza (ministeri, regioni, province e comuni, ong, associazioni professionali, ordini professionali, sindacati, esperti e terzo settore), istituito con legge 451/1997. Rientrano tra i compiti dell'Osservatorio l'elaborazione del Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, che ha durata biennale e rappresenta il documento fondamentale per la programmazione delle politiche a favore dei cittadini di minore età; la predisposizione della Relazione biennale sulla condizione dei bambini e degli adolescenti in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti; la preparazione, in collaborazione con il Comitato interministeriale dei diritti umani, dello schema del Rapporto del Governo alle Nazioni Unite sullo stato di attuazione della Convenzione Onu del 1989 in Italia. Il secondo contributo offre un resoconto sui primi tre anni di attività dell'Au-

torità di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza, istituita con legge 112/2012. Compito principale dell'Autorità garante è quello di dar voce a soggetti che non sono in grado di esercitare da soli i loro diritti, quindi, oltre ad affiancare il legislatore, a formulare pareri e proposte, a sostenere la ratifica di convenzioni e trattati, partecipa all'elaborazione di proposte di legge attraverso audizioni e invio di pareri, così come interviene nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e assume iniziative per sensibilizzare la società sull'importanza del riconoscimento dei minori come soggetti di diritti. Il lavoro dell'Autorità garante è caratterizzato dalla necessità di operare in rete, in collaborazione con tutti i soggetti, istituzionali e non, che si occupano di infanzia e adolescenza in Italia. Nell'ambito della Conferenza di garanzia, che riunisce tutti i garanti regionali e delle province autonome istituiti, vengono definiti gli ambiti di azione comune, prese delle posizioni condivise, scambiate buone prassi con l'obiettivo di rafforzare il sistema di garanzia dei diritti nel suo complesso. L'intervista a Vincenzo Spadafora, garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, conclude l'approfondimento sulle funzioni di tale organismo. A seguito di tale intervista si presenta quella a Michela Vittoria Brambilla, presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza che illustra le recenti indagini della Commissione – e le proposte di intervento –, tra cui quella sulla povertà e il disagio minorile e quella sul fenomeno della prostituzione minorile. Conclude il focus l'approfondimento sull'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, organismo istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri con legge 38/2006, con

la funzione di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. La predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento dei minori rientra tra i principali compiti dell'Osservatorio e costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. In ambito internazionale, l'Osservatorio partecipa, inoltre, alle attività degli organismi europei e internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale.

Nella sezione *Approfondimenti*, Filomena Maggino, allo scopo di misurare il benessere sociale in maniera condivisa, propone di adottare un modello concettuale multidimensionale in grado di conciliare il livello individuale (qualità della vita) e il livello sociale (qualità della società). Osservare il benessere di una società – scrive l'autrice – richiede di verificare anche la qualità di tale benessere, ovvero l'equa distribuzione del benessere (equità) e i limiti della sua promozione (sostenibilità). Per ottenere cambiamenti e trend positivi, il processo decisionale deve essere sostenuto da un sistema di monitoraggio visto come osservatorio continuo del benessere, finalizzato a osservare tendenze, valutare effetti di politiche, pianificare future azioni.

Tra le interviste, quella a Franco Occhiogrosso, già presidente del Tribunale per i minorenni e del Tribunale di sorveglianza di Bari e autore del libro *Il secolo dell'infanzia* (2013), ripercorre l'evoluzione della cultura minorile dagli inizi del Novecento a oggi per parlare delle politiche per l'infanzia, di adozione mite, di riforma della giustizia. L'intervista che segue alla sociologa danese Hanne Warming, autrice del libro *Participation, citizenship and trust in children's lives* (2013), affronta il concetto di fiducia nei bambini posto alla base dei processi di partecipazione attiva, della cittadinanza e dell'inclusione sociale.

La sezione *Dalla parte dei cittadini in crescita* offre una riflessione sull'educazione interculturale. Stefania Lamberti, nel primo contributo, approfondisce l'argomento in relazione al cooperative learning focalizzando gli elementi di forza per promuovere azioni di inclusione e di "inte(g)azione" a partire dai contesti scolastici. Erika Bernacchi, nel contributo che segue, evi-

denza come l'apporto degli studi postcoloniali possa influire sull'educazione interculturale e nei progetti pedagogici e didattici con l'obiettivo di un superamento dell'etnocentrismo e dell'eurocentrismo.

Nell'ambito delle statistiche e indagini, Enrico Moretti, a partire dai dati, analizza un fenomeno in preoccupante crescita: la povertà minorile e l'esclusione sociale in Italia. Nel 2013, l'indagine sui consumi degli italiani rileva che in Italia 1 milione 434mila minori sono poveri assoluti, erano 1 milione 58mila nel 2012, per un incremento percentuale del 35%. Ciò significa che in un anno più di 370mila nuovi bambini sono arrivati a sperimentare questa condizione di vita estrema nel nostro Paese. Sia che si guardi ai consumi o ai redditi – conclude l'autore – sia che si parli in termini assoluti o relativi, la povertà è segnata da disuguaglianze crescenti (generazionali, territoriali, sociali) e per un più alto rischio tra i più giovani cittadini a cui non corrispondono attualmente adeguate politiche di contrasto.

In ambito internazionale, Lucia Fagnini presenta un progetto, elaborato da Unicef Office Research Innocenti, relativo all'etica della ricerca che coinvolge i bambini, finalizzato a sviluppare e mantenere i più alti standard etici per la salvaguardia e la promozione dei diritti, della dignità e il benessere dei bambini in ogni ricerca a partire da tre principi chiave: rispetto, beneficio e giustizia.

A conclusione del numero un resoconto di alcuni significativi eventi svoltisi nel primo quadrimestre dell'anno, tra cui la quarta Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza *Investire sull'infanzia* svoltasi a Bari nei giorni 27 e 28 marzo 2014 che, a partire dal riconoscere l'importanza dell'investimento precoce sull'infanzia per lo sviluppo delle abilità per una vita sociale ed economica di successo, ha rappresentato una grande occasione istituzionale di ascolto, elaborazione e partecipazione su temi che interessano non soltanto gli addetti ai lavori, ma anche bambini, ragazzi e famiglie. I lavori di approfondimento degli atelier hanno riguardato la povertà minorile, il fenomeno dei minori fuori dalla propria famiglia, l'inclusione scolastica degli alunni stranieri nelle scuole italiane, i servizi socioeducativi per la prima infanzia. Infine, chiude il fascicolo, la consueta Rassegna normativa degli atti più significativi a livello internazionale, nazionale e locale del periodo gennaio-aprile 2014.

Gli STRUMENTI istituzionali per le POLITICHE a FAVORE di BAMBINI e ADOLESCENTI

INTRODUZIONE

Donata Bianchi, Cristina Mattiuzzo



A seguito della ratifica nel 1991 della Convenzione sui diritti dell'infanzia, alla fine degli anni '90, l'impegno dell'Italia per la promozione dei diritti di bambini e adolescenti conduce all'istituzione di strutture di raccordo e indirizzo che coinvolgono le principali istanze di governo del Paese. Si creano quindi organismi finalizzati a connettere i vari rami delle amministrazioni centrali, i differenti livelli di governo e le varie componenti del variegato mondo del pubblico e del privato sociale impegnato in questo settore.

Sono organismi chiamati a monitorare e dare corpo alla corrispondente legislazione focalizzata sui più piccoli, e che ancora oggi svolgono funzioni centrali nell'ambito degli interventi a favore dei minori di età e, più in generale, delle politiche sociali italiane. Il coordinamento e la cooperazione interistituzionale e multidisciplinare rimangono due standard fondamentali per una governance che si ponga come obiettivo il

raggiungimento di un'efficace azione finalizzata al benessere dei bambini e alla risposta tempestiva a nuovi fenomeni sociali. La progettazione di luoghi di confronto diventa essenziale anche per affrontare la complessità della società attuale, che impone conoscenze multiple.

In questo anno che vedrà l'approvazione del nuovo Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il Focus che viene proposto in questo numero di *Cittadini in crescita* mira dunque a valorizzare alcuni di questi attori istituzionali, partendo da quelli storici, come la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, entrambi istituiti con la stessa legge, la n. 451 del 23 dicembre 1997. Legati da scopi complementari, ovvero indirizzo e controllo sulla legislazione la prima e coordinamento delle politiche il secondo, queste due entità lavorano congiuntamente per la realizzazione di alcuni atti prioritari nel campo delle politiche per l'infanzia, tra i quali spicca il già citato Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che il Governo approva ogni due anni. Ma il loro *trade d'union* essenziale è sicuramente la Convenzione Onu del 1989, sulla cui attuazione e rispetto entrambi sono chiamati a vigilare, nell'espletamento delle loro funzioni diversificate.

Il sostegno generale ai diritti espressi dalla carta internazionale, mirante soprattutto a favorire quel cambiamento culturale e mentale che richiedeva la diffusione di una nuova idea di bambino, è stato accompagnato fin da subito dall'individuazione delle tematiche più urgenti

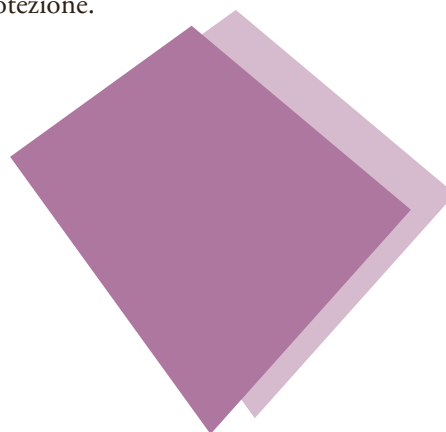
che necessitavano una tutela specifica e immediata: così la questione della protezione del bambino dalle forme di violenza e sfruttamento sessuali. La legge nazionale 269/1998 nasce con tali intenti e proprio in sede di suo rinnovamento, con la legge 6 febbraio 2006, n. 38, viene istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, a supporto anche del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (Ciclope).

È dovuto invece passare del tempo prima di riuscire ad avere, nel 2011, anche in Italia un organismo indipendente per la tutela dei diritti dei minorenni, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Nello svolgere i suoi compiti, il Garante incontra nella sua strada tutti gli altri organismi che si occupano di bambini e adolescenti, e oltre a partecipare in molti casi ai loro lavori, ha interesse a stimolare la loro funzionalità anche al fine di una razionalizzazione dei tanti luoghi in cui attualmente si formulano e si discutono le politiche rivolte all'infanzia.

Guardando nell'insieme questi attori, si possono distinguere diversi piani di intervento, che tutti attraversano e sui quali ognuno, a seconda delle proprie particolari funzioni, si sofferma con maggiore o minori enfasi. Troviamo quindi un livello più di sfondo, dove si produce il "sapere" legato al tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e dunque si indagano le condizioni di vita dei bambini in carne e ossa, si esaminano le politiche, si mettono a nudo le criticità, si avanzano le proposte più all'avanguardia: è questo lo spazio di elaborazione dei rapporti periodici e dei piani di azione, tra i quali ricordiamo la Relazione biennale sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, per fare solo degli esempi. Un livello più operativo è invece rappresentato dalle azioni concrete quali possono essere la gestione di banche dati in cui si raccolgono informazioni che poi confluiscono anche nei testi delle relazioni, si finanziano progetti sul territorio o si aderisce a iniziative e campagne pubbliche che danno anche una certa visibilità al lavoro degli organismi: in

tal senso i portali che diffondono sul web i contenuti dei lavori di questi enti svolgono un ruolo essenziale. Infine, un'ulteriore area di azione è costituita dall'impulso alla legislazione: il miglioramento delle leggi esistenti, la promozione di nuovi codici o testi unici, la predisposizione di regolamenti e protocolli di intesa che facilitano il lavoro sul territorio, ecc. Ognuno degli organismi presentati ha infatti (a partire dalla Commissione bicamerale fino all'Autorità garante), pur con diverse competenze e legittimazioni formali, una, se non più voci da poter far sentire per far sì che la lettera del diritto sia veramente coerente con le disposizioni internazionali e con i mutamenti che anch'esse col tempo richiedono, e in un secondo momento, per verificarne l'esecuzione.

L'esistenza di questi enti ha come vantaggio un maggiore coordinamento tra le numerose amministrazioni che spesso, nel panorama istituzionale italiano, rischiano di rimanere isolate tra loro, con la perdita di tutte le esperienze e conoscenze maturate da ognuna nel tempo. Essi permettono inoltre di aprire l'apparato burocratico al mondo non strettamente governativo, ovvero all'universo di associazioni e organismi senza scopo di lucro che volontariamente si dedica alla protezione dei diritti dei bambini, garantendo al contempo un legame con la vita reale dei bambini e adolescenti, all'interno del quale il terzo settore si muove più agevolmente che non la macchina organizzativa statale. Il mondo del non profit, portatore di interessi che dovrebbero essere più vicini al migliore interesse del bambino, supporta in tal senso la presentazione di istanze che corrispondono all'anima della Convenzione, centrata sulla partecipazione e la promozione accanto alla protezione.



L'OSSERVATORIO NAZIONALE per l'INFANZIA e l'ADOLESCENZA

Valentina Rossi, Cristina Calvanelli

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato originariamente istituito dalla legge n. 451/1997 come principale strumento di coordinamento e promozione delle politiche in materia di infanzia e adolescenza in attuazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989.

Tale organismo è stato nuovamente regolamentato nel 2007, allorquando (DPR 103/2007) è stata prevista una presidenza congiunta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro delegato alle politiche per la famiglia. L'Osservatorio costituisce un organismo di consultazione e di coinvolgimento di tutti gli attori che operano nel campo delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza (ministeri, regioni, province e comuni, ong, associazioni professionali, ordini professionali, sindacati, esperti e mondo associativo).

A tal fine, l'Osservatorio è consultato dalla Commissione bicamerale per l'infanzia e dal Governo nelle materie che toccano i diritti di bambini e adolescenti, collabora con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e ha i seguenti **compiti**:

- elaborare il **Piano d'azione per l'infanzia**, che ha durata biennale e rappresenta il documento fondamentale per la programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Italia;
- predisporre la **Relazione biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia** e sull'attuazione dei relativi diritti;
- preparare, in collaborazione con il Comitato interministeriale dei diritti umani, lo schema del **Rapporto del Governo alle Nazioni**

Unite sullo stato di attuazione della Convenzione Onu in Italia.

L'Osservatorio si avvale – a norma di regolamento – del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, le cui funzioni sono espletate congiuntamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri. L'Osservatorio, secondo il regolamento, si compone di circa 50 membri in rappresentanza delle diverse amministrazioni centrali competenti in materia di politiche per l'infanzia, delle regioni e delle autonomie locali, dell'Istat, delle parti sociali, delle istituzioni e degli organismi di maggiore rilevanza del settore, nonché di otto associazioni e otto esperti di nomina dei Presidenti.

Questa nel dettaglio la composizione:

Amministrazioni centrali (oltre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia):

- Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per la gioventù
- Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Ministero della salute
- Ministero degli affari esteri
- Ministero dell'interno
- Ministero della giustizia
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero dello sviluppo economico

Regioni e autonomie locali:

- sei rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome
- un rappresentante dell'Upi e uno dell'Uncem
- tre rappresentanti dell'Anci

Organizzazioni ed enti individuati nel regolamento:

- Istituto degli Innocenti
- Istat
- Comitato italiano Unicef
- Società italiana di pediatria
- Cgil
- Cisl
- Uil
- Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia
- Sindacato unitario nazionale assistenti sociali
- Consiglio nazionale ordine degli assistenti sociali
- Consiglio nazionale ordine degli psicologi
- Associazione italiana avvocati per la famiglia e per i minori
- Consiglio nazionale ordine dei giornalisti
- Associazione nazionale pedagogisti italiani
- Associazione nazionale educatori professionali

Sono inoltre presenti all'Osservatorio alcune associazioni/ong rappresentative del terzo settore individuate dal Ministro pro tempore in raccordo con la Presidenza del consiglio dei ministri e, nello specifico: Arci ragazzi, Agesci, Cnca, Compagnia delle opere - opere sociali; Telefono azzurro, Associazione comunità papa Giovanni XXIII, Anfaa, Save the Children Italia, oltre ad alcuni esperti di chiara fama.

Infine, con l'obiettivo di garantire forme di collaborazione, sinergie e supporto tra l'Os-

servatorio e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, un invitato permanente è stato designato a partecipare ai lavori dell'Osservatorio in rappresentanza dell'Autorità.

L'Osservatorio attualmente vigente è stato costituito il 17 giugno 2014 e ha durata biennale.

Attualmente l'Osservatorio, che costituisce la base istituzionale e sociale in grado di garantire un contributo competente, articolato e partecipato alla definizione dell'azione del Governo nel campo delle politiche per l'infanzia, è impegnato nella fase di costruzione del Piano di azione.

In tale esercizio, l'Osservatorio rappresenta il luogo di conciliazione dei diversi punti di vista e degli interessi qualificati dei soggetti pubblici, del privato sociale, degli operatori impegnati con l'infanzia e l'adolescenza, partendo dalla cornice delle politiche già avviate dal Governo. La caratteristica della partecipazione non riguarda solo la fase della costruzione del Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza, ma impegna tutte le componenti del settore pubblico e della società civile anche per la sua attuazione, prevedendo uno specifico percorso di accompagnamento e di monitoraggio, che inizia nella fase dell'elaborazione e si completa nelle fasi di applicazione del Piano.

L'Osservatorio, nel corso delle sedute plenarie realizzate alla presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Sottosegretario competente, ha ricevuto il mandato di individuare obiettivi puntuali, riconoscibili e facilmente comunicabili, da declinare in relazione alle priorità tematiche di intervento, ai diversi livelli di governo, centrale e territoriale e alle diverse tipologie di attori e azioni che essi implicano.

L'Osservatorio, istituito dalla legge n. 451/1997, costituisce un organismo di consultazione e di coinvolgimento di tutti gli attori che operano nel campo delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza (ministeri, regioni, province e comuni, ong, associazioni professionali, ordini professionali, sindacati, esperti e mondo associativo).



Tali obiettivi vengono declinati attraverso il lavoro di quattro gruppi, insediatisi il 18 dicembre 2014 con l'obiettivo di sviluppare le priorità d'intervento evidenziate nel corso della IV Conferenza nazionale su infanzia e adolescenza, tenutasi a Bari il 27 e 28 marzo 2014. Numerose ed eterogenee sono le fonti documentali che rappresentano la cornice di sfondo da cui l'Osservatorio è partito nel percorso di predisposizione del Piano: in particolare le tematiche contenute nella Raccomandazione della Commissione europea del 20 febbraio 2013 *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, gli esiti del monitoraggio del precedente Piano d'azione, gli atti della Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza. A seguito dell'insediamento dei gruppi di lavoro, si è costituito il coordinamento tecnico scientifico (di seguito Cts), che nel corso del tempo ha monitorato lo stato di avanzamento dell'attività di ricerca e sintesi dei gruppi, ha supervisionato il lavoro svolto reindirizzandolo allorquando risultasse distante dagli obiettivi di chiarezza, riconoscibilità e fattibilità richiesti dal Ministro nel corso della riunione di insediamento dell'Osservatorio.

La costituzione del Comitato tecnico scientifico è stata prevista dal regolamento interno dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Cts è composto da sette membri, tra cui i due rappresentanti delle amministrazioni di supporto (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Dipartimento per le politiche della famiglia), due tra i rappresentanti delle regioni e dell'Anci, tre designati tra i componenti esperti e le associazioni che non rappresentano le amministrazioni pubbliche.

Al Cts hanno aderito, su base volontaria, i membri designati dell'Osservatorio, in risposta a una richiesta di candidatura formulata a tutti coloro che sono stati nominati dal Ministro nel suo decreto di nomina. Per quanto riguarda la composizione e gli strumenti operativi dei quattro gruppi di lavoro, è necessario sottolineare che ciascun componente dell'Osservatorio ha la possibilità di partecipare a uno o a più gruppi di lavoro.

Ogni gruppo viene coordinato da un componente dell'Osservatorio stesso, che ne stabilisce modalità di funzionamento, metodologia d'azione e calendario di lavoro.

L'assistenza viene garantita ai gruppi sia dalla Segreteria tecnica dell'Osservatorio (presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), sia dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha provveduto a predisporre e a mettere a disposizione dei partecipanti una piattaforma online nella quale vengono caricati tutti i materiali necessari per lo svolgimento dei lavori.

Ciascun gruppo è supportato da un'assistenza tecnico-scientifica da parte di ricercatori e ricercatrici esperti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che affiancano la coordinatrice o il coordinatore nell'azione di stimolo, raccordo e finalizzazione delle attività e dei contenuti.

Il lavoro dei gruppi si sta svolgendo seguendo le indicazioni contenute nel documento metodologico predisposto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e approvato dai membri dell'Osservatorio.

Tale documento prevede che la metodologia di costruzione del Piano d'azione poggi su quattro principali dimensioni:

- **coordinamento** necessario fra amministrazioni statali (ministeri), altri soggetti istituzionali (enti locali) e attori sociali;
- **consultazione** di tutti i componenti dell'Osservatorio e coordinamento di interventi e azioni sia in fase di predisposizione del Piano sia durante la sua attuazione;
- **coprogettazione e corresponsabilità** attraverso l'individuazione degli attori chiave per l'attuazione del Piano e l'assunzione chiara di responsabilità e competenze specifiche;
- **monitoraggio e controllo partecipato** sia in fase di elaborazione del Piano, che *in itinere* ed *ex post*.

Le fasi metodologiche di costruzione del Piano d'azione prevedono la predisposizione, da parte dei gruppi di lavoro, di due documenti distinti: il repertorio dei materiali e dei contributi e il documento programmatico.

Il repertorio dei materiali e dei contributi raccoglie in un elenco ragionato i documenti elaborati dai diversi partecipanti del gruppo di lavoro, nonché apporti esterni sulle tematiche affrontate in seno al gruppo.

Il documento programmatico rappresenta lo strumento necessario per costruire il Piano d'azione e fornisce al gruppo la schema essenziale per sviluppare la tematica assegnata.

L'indice condiviso sulla base del quale predisporre indirizzi e schede d'azione è il seguente:

- quadro di riferimento**, che prevede un'analisi di contesto del fenomeno studiato, un eventuale quadro normativo, oltre che
- orientamenti prevalenti e prospettive di sviluppo;
 - **obiettivi generali e specifici**, agli obiettivi generali possono corrispondere più indirizzi, agli obiettivi specifici è opportuno far corrispondere una singola azione;
 - **scheda descrittiva azioni**, che stabilisce le dimensioni operative del Piano attraverso una griglia di elaborazione che prevede obiettivi, azioni/interventi, soggetti coinvolti e tipologie d'intervento.

Come previsto dal DPR 103/2007, il documento così redatto verrà successivamente presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle politiche della famiglia, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia, in Consiglio dei ministri per l'approvazione, Il Piano è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza unificata.

Nella successiva fase operativa, ruolo altrettanto rilevante è ricoperto dall'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza.

Attualmente l'Osservatorio è impegnato nella fase di costruzione del Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza.

È prevista infine una non meno importante fase di monitoraggio e verifica al fine di valorizzare i risultati raggiunti e gli interventi effettuati e di rilevare dati quantitativi e qualitativi che permettano di avere indicazioni utili per un'analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza. L'articolazione del monitoraggio si sviluppa su più livelli di competenza e responsabilità istituzionale (amministrazioni centrali, regioni e pro-

vince 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.

Il IV Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza è attualmente in fase di predisposizione e i quattro gruppi di lavoro insediati si occupano rispettivamente dei seguenti obiettivi prioritari:

- 1) Linee d'azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie
- 2) Servizi socioeducativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico
- 3) Strategie e interventi per l'integrazione sociale
- 4) Sostegno alla genitorialità e sistema integrato dei servizi

Il gruppo che ha elaborato le **Linee d'azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie** ha proceduto a una ricognizione e analisi preliminare dei dati di contesto sulla povertà ed esclusione sociale delle persone di minore età in Italia, individuando i principali studi e le più rilevanti ricerche nazionali e internazionali sul tema specifico.

A seguito di questo necessario lavoro di reperimento di dati, sono stati elaborati gli obiettivi e le azioni da inserire nel Piano d'azione. Tali obiettivi e azioni si concentrano nel contrasto alla povertà assoluta tramite il potenziamento delle prestazioni sociali a famiglie con figli minorenni, nel rafforzamento del sistema educativo e della partecipazione dei minori ad attività ludiche e ricreative e nel miglioramento della reattività dei sistemi sanitari al fine di contrastare il disagio sociale e ridurre le disuguaglianze.

Il gruppo **Servizi socioeducativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico** ha preventivamente individuato i temi da considerare prioritari e ne ha elaborato definizioni appropriate. Gli argomenti evidenziati sono stati i seguenti:

- i servizi educativi per l'infanzia (fascia di età 0-6 anni);
- il contrasto alla dispersione scolastica;
- la valorizzazione delle differenze.

Una necessaria attività di ricerca e di analisi di fonti normative e di recenti disegni di legge in materia ha portato all'individuazione degli

Linee d'azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; servizi socioeducativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; strategie e interventi per l'integrazione sociale; sostegno alla genitorialità e sistema integrato dei servizi sono gli obiettivi prioritari del quarto Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza.

obiettivi d'azione prioritari sia rispetto al tema dei servizi educativi per l'infanzia sia per contrastare la dispersione scolastica e promuovere la valorizzazione delle differenze.

I cinque temi sviluppati dal gruppo **Strategie e interventi per l'integrazione sociale** si sono concentrati nella promozione di percorsi di integrazione nel contesto scolastico dei bambini, degli adolescenti con storie di migrazione e dei Rsc (rom, sinti, caminanti), nel favorire la frequenza della scuola dell'infanzia e dei successivi gradi scolastici, nell'integrazione sociale dei minorenni e delle famiglie Rsc, in percorsi agevolati di acquisizione della cittadinanza italiana per minorenni provenienti da contesti migratori, nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e nel miglioramento delle strategie e degli interventi da attuare per favorire una migliore inclusione sociale.

A tali temi corrispondono azioni specifiche e strategie d'intervento integrate e trasversali.

Il gruppo di lavoro **Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza** ha individuato, nel corso dei propri incontri, due macroaree di intervento; la prima riguarda il sostegno alla genitorialità, mentre la seconda prevede azioni specifiche per regolamentare e rafforzare il sistema di accoglienza dei minorenni fuori dalla famiglia di origine.

Obiettivi e azioni sviluppate dal gruppo di lavoro si sono collegate a tali due principali filoni di intervento, specificandone finalità, metodologie d'azione e ricadute positive sui soggetti coinvolti.

Il lavoro si è svolto mediante una divisione

in sottogruppi; ogni sottogruppo, dopo aver condiviso premesse e analisi di contesto, ha provveduto all'elaborazione delle schede d'azione di propria competenza, confluite poi nel documento condiviso del gruppo.

La composizione finale del Piano d'azione sarà il frutto di un impegnativo lavoro di coordinamento e di razionalizzazione del materiale prodotto dai quattro gruppi di lavoro, al fine di produrre un documento unitario per linguaggio, contenuti e proposte operative, sottolineando al tempo stesso azioni trasversali e possibili sovrapposizioni di contenuto.

Tale compito sarà svolto dai membri del Cts con il supporto tecnico-scientifico del Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il documento finale dovrà risultare snello e di facile consultazione e dovrà valorizzare al tempo stesso l'imponente lavoro svolto dai gruppi.

Il Piano dovrà avere una veste sostenibile, anche dal punto di vista delle risorse finanziarie. Le scelte da adottare dovranno essere concrete, la descrizione sintetica e rispettosa dei ruoli delle autonomie regionali.

La parte operativa del Piano sarà introdotta da una premessa nella quale verrà descritto il contesto di riferimento degli obiettivi e delle azioni previste e verranno presentati in maniera organica e dettagliata il percorso e le motivazioni che hanno portato all'individuazione delle priorità d'intervento, al fine di individuare possibili criticità e valorizzare opportunità di intervento efficaci ed efficienti rispetto alle politiche di protezione e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.

I primi TRE ANNI dell'AUTORITÀ DI GARANZIA per l'INFANZIA e l'ADOLESCENZA

Laura Baldassarre

Dopo decenni di attesa, nel 2011 anche l'Italia si è dotata di un'istituzione indipendente sui diritti umani dei bambini e degli adolescenti¹, timori e speranze hanno accompagnato i primi passi di questa nuova istituzione. Timori legati alla reale capacità del legislatore di creare un'istituzione che si incastonasse nell'architettura istituzionale italiana, dotandola di risorse umane ed economiche adeguate, come raccomandato dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia² e che sviluppasse pienamente le sue possibilità di essere un volano per l'attuazione dei diritti di bambini e adolescenti, come dimostrato in altri Paesi³. Ma anche speranze che dopo tanti anni di arretramento su più fronti sul terreno dell'attuazione dei diritti dei minorenni, l'istituire l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza fosse un segnale di inversione di rotta, e che il Garante, grazie alla sua azione, potesse contribuire significativamente a porre un argine e rilanciare il dibattito sulle politiche pubbliche destinate a questa fascia d'età.

L'avvio dell'Ufficio non è stato semplice, il Regolamento è stato adottato a un anno di distanza dalla nomina del Garante⁴, la sede definita è stata ottenuta soltanto nel tempo, i fondi, per il combinato disposto di norme successive, di fatto progressivamente tagliati⁵. Il Garante, Vincenzo Spadafora, ha inteso caratterizzare il suo mandato fin dall'inizio per un'attenzione alla promozione *in primis* della conoscenza della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'Autorità garante. Questo prestando un'attenzione costante alla comunicazione, realizzando campagne di comunicazione istituzionale, utilizzando "vecchi" e "nuovi"

media, con un'attenzione costante al tentativo di comunicare e di coinvolgere i minorenni stessi (si veda l'impegno per la presenza sui social media). I sondaggi realizzati nel tempo hanno concentrato l'attenzione proprio sulla loro opinione, conquistando pagine di quotidiani nazionali e animando dibattiti pubblici, ma soprattutto dando una chiara indicazione: l'opinione dei bambini e dei ragazzi dovrebbe essere costantemente presa in considerazione. Per incidere a livello culturale, sono state ricercate collaborazioni strategiche con realtà quali la Rai, la Mostra internazionale dell'arte cinematografica di Venezia, il Giffoni film festival. Le stesse Relazioni al Parlamento⁶ sono considerate non soltanto un ottemperamento di un obbligo previsto dalla legge istitutiva, ma anche un'opportunità per conquistare e mantenere quell'affidabilità che, come mostrano anche le altre esperienze a livello internazionale⁷, è fondamentale perché il Garante possa operare efficacemente. L'Autorità garante ha infatti a disposizione un "soft power" che può essere esercitato soltanto grazie al riconoscimento della sua capacità di influenzare il dibattito pubblico, quindi le istituzioni competenti nella formulazione e realizzazione di leggi, politiche e prassi. Molte sono state le pressioni esercitate dal Garante nei confronti delle istituzioni; non tutte ovviamente vengono rese pubbliche. In particolare, è stata fortemente sostenuta, con l'avvio della nuova legislatura, la creazione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza – con la quale poi si è iniziato e si continua a collaborare. Questo, insieme al lavoro per la ricostituzione e riconvocazione dell'Osservato-

¹ Legge 112/2012.

² Comitato sui diritti dell'infanzia, Osservazioni conclusive, 2011.

³ Tali Istituzioni non sono infatti espressamente previste dalla Convenzione, ma sono state individuate dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia tra le "misure generali" di attuazione (cfr. Commento generale n. 5).

⁴ Regolamento di organizzazione (DPCM 20 luglio 2012, n. 168) entrato in vigore il 14 ottobre 2012, permettendo di raggiungere la piena operatività alla fine del 2012.

⁵ Mentre queste note vengono scritte è in discussione il testo della legge di stabilità 2015 che dovrebbe integrare le risorse economiche previste per l'Autorità, riportandole a quanto indicato nella legge istitutiva.

⁶ Le Relazioni al Parlamento sono disponibili sul sito dell'Autorità garante www.garanteinfanzia.org

⁷ Unicef Office of Research, *Championing Children's Rights*, 2013.

rio nazionale infanzia, sono esempi di come il Garante possa svolgere un ruolo di stimolo alle istituzioni affinché, prima di tutto, vengano attuate le leggi in vigore. Per questo l'Ufficio partecipa ai lavori degli osservatori istituiti (oltre quello infanzia, anche quello sulla pedofilia e quello per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'integrazione), a tavoli di lavoro istituzionali come quello presso il Miur per il progetto *Safer internet centre*. E poiché sono numerosi i tavoli, i comitati, gli osservatori l'Autorità sta realizzando una mappatura dei diversi "luoghi istituzionali" competenti in materia d'infanzia e adolescenza, per formulare al legislatore una proposta di loro razionalizzazione, questo seguendo quanto negli anni raccomandato all'Italia anche dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia.

L'Autorità garante ha anche il compito di affiancare il legislatore, di formulare pareri e proposte: oltre a sostenere la ratifica di convenzioni e trattati (come nel caso della Convenzione di Lanzarote o, dell'azione in corso sul Terzo protocollo opzionale alla Crc), partecipa all'elaborazione di proposte di legge attraverso audizioni, invio di pareri e partecipando alle indagini conoscitive. Così come propone dei provvedimenti normativi e interviene, anche in collaborazione con la Conferenza di garanzia, nel lavoro per le riforme. Ad esempio sulla giustizia minorile, un punto nell'agenda dell'attuale governo, e sul quale la Conferenza sta operando in sinergia per ottenere che la riforma in elaborazione possa migliorare l'accesso ai diritti da parte dei minorenni che, a diverso titolo, entrano in contatto con il sistema della giustizia in Italia. La stessa legge istitutiva ha quindi previsto un ruolo specifico del Garante nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; è stato accolto l'invito formulato dal cartello associativo Batti il cinque! per elaborare congiuntamente un documento di proposte al Governo. Il percorso è stato esteso ad altre associazioni ed esperti, infine il documento servirà come strumento di lavoro per orientare il dibattito italiano sul tema e influire sul Governo.

Al legislatore e al programmatore nazionale e regionale verranno destinati gli esiti delle due commissioni consultive attive: quella sui maltrattamenti, e quella sulla tutela dei minorenni di origine straniera, primo esperimento di elaborazione di analisi e proposte per modificare norme, politiche e prassi operative e renderle

Il Garante, Vincenzo Spadafora, ha inteso caratterizzare il suo mandato fin dall'inizio per un'attenzione alla promozione *in primis* della conoscenza della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'Autorità garante. Questo prestando un'attenzione costante alla comunicazione, realizzando campagne di comunicazione istituzionale, utilizzando "vecchi" e "nuovi" media, con un'attenzione costante al tentativo di comunicare e di coinvolgere i minorenni stessi (si veda l'impegno per la presenza sui social media).

più conformi allo spirito e alla lettera della Convenzione.

Il lavoro dell'Autorità garante è caratterizzato dunque dalla necessità di operare in rete, in collaborazione e consultazione costante con tutti i soggetti, istituzionali e non, che si occupano di infanzia e adolescenza in Italia, nel rispetto dei ruoli ma anche sviluppando tutte le possibili sinergie. Questo quanto indicato dal legislatore nella legge istitutiva, questo quanto ribadito e rafforzato nelle scelte strategiche dell'attuale Garante. Luogo principe è la Conferenza di garanzia che riunisce tutti i garanti regionali e delle province autonome istituiti, in essa vengono definiti degli ambiti di azione comune, prese delle posizioni condivise, scambiate buone prassi e creato un luogo di confronto che possa rafforzare il sistema di garanzia dei diritti nel suo complesso. Un primo importante risultato è il lavoro congiunto sulle segnalazioni, che sia il Garante nazionale che quelli regionali ricevono su violazioni dei diritti dei minorenni: oltre a creare un database comune, è stato avviato un percorso per la stesura di linee guida condivise sul modo di gestire le segnalazioni, che sono in aumento e si concentrano soprattutto sul tema delle conflittualità familiari. Un lavoro congiunto è stato dedicato al tema dell'affidamento ai servizi e, sulla base di una ricerca che ha coinvolto alcuni garanti regionali (Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Toscana) e un seminario di approfondimento, è stato elaborato un documento comune. Anche a livello europeo, l'Autorità fa parte dell'Enoc (European

Network of Ombudspersons for Children) rete di confronto e luogo di azioni comuni, come quelle realizzate negli ultimi anni sul tema dei minorenni migranti, quindi sull'impatto delle misure di austerità sui minorenni che vivono in Europa con sempre un'attenzione trasversale alla partecipazione.

L'Autorità ha una struttura molto snella, sicuramente troppo esigua rispetto alle funzioni attribuitegli dalla legge. Per questo è stata realizzata una vera e propria "politica" dei protocolli d'intesa: per trovare una modalità efficace di influenzare e incidere sulle azioni delle istituzioni competenti, anche in collaborazione, se del caso, con associazioni. Vengono quindi realizzate azioni di sistema quali, ad esempio, la formazione delle forze dell'ordine sui diritti umani dei minorenni (protocollo con Ministero dell'interno), promosso il ripensamento delle modalità attraverso le quali i minorenni possono rimanere in relazione con i genitori in carcere (protocollo con Ministero della giustizia e Bambini senza sbarre), promossa una nuova cultura dell'immagine dei minorenni nella pubblicità (vedi protocollo con l'Istituto di autodisciplina pubblicitaria).

Alleati "naturali" sono state le associazioni e le organizzazioni, che un ruolo determinante hanno avuto nel percorso di definizione della legge istitutiva dell'Autorità garante⁸, e che continuano, oltre che ad affiancarne il lavoro – come vedremo qui di seguito –, anche a sostenerne negli anni la centralità per l'attuazione dei diritti sanciti, in particolare, dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia⁹. Per creare un luogo permanente di confronto e incontro con le realtà del privato sociale, è stata prevista dal Regolamento dell'Autorità l'istituzione della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni. Essa ha istituito dei primi gruppi di lavoro dedicati ai temi della partecipazione, delle comunità e della dispersione scolastica. Su questi temi sono state quindi elaborate delle proposte per il Garante, che le utilizzerà nel suo operato per tener conto dell'opinione di chi quotidianamente opera sul territorio su questi temi, e far in modo che le loro istanze possano arrivare a chi decide, in termini di leggi e politiche, in merito. Si tratta di una prima sperimentazione per creare un "ponte" tra gli operatori e i decisori e svolgere, anche in questo ambito, un compito di facilitazione dei

processi di cambiamento per i diritti.

Al fianco della Consulta è continuato il lavoro con singole realtà associative su temi specifici, a partire dalla partecipazione a loro iniziative, così come con la collaborazione in progetti specifici, ne sono un esempio la raccolta di dati sui maltrattamenti basata sui dati dei comuni, realizzata sperimentalmente dal Cismai insieme a Terre des hommes, quindi estesa all'Istat, all'Anci; così come il lavoro con la Fondazione Maruzza Lefebvre sulla Carta dei diritti del bambino morente, o il lavoro con il gruppo che sta promuovendo il Codice dei diritti del minore alla salute e ai servizi sanitari.

Lo stesso Comitato Onu sui diritti dell'infanzia¹⁰ ha evidenziato come l'accessibilità e il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi dovrebbe essere una dimensione trasversale alle attività realizzate dal Garante. Per questo l'Autorità ha pensato di dare delle indicazioni precise in merito: dalla pubblicazione di un Geronimo Stilton dedicato alla Convenzione e al Garante, al *Welcome kit* per i minorenni stranieri non accompagnati – e con loro realizzato –, dall'aver previsto un gruppo permanente sulla partecipazione nell'ambito della Consulta, al sostenere progetti che sperimentino modalità di partecipazione conformi allo spirito e alla lettera della Convenzione (ad esempio collaborando con il Coordinamento Pidida¹¹). Un ascolto che si realizza anche attraverso le visite che il Garante compie sul territorio, incontrando bambini e ragazzi nei luoghi dove vivono, dalle scuole alle associazioni, dalle comunità alle parrocchie, dagli ospedali agli istituti penitenziari, ecc. Un rapporto diretto con bambini e ragazzi che consente loro di essere, nel tempo, più vicini all'Autorità loro dedicata, e che indica agli operatori che lavorano con loro e per loro, la necessità di ascoltarli per poter meglio contribuire alla tutela dei loro diritti.

In conclusione, come le esperienze in tutto il mondo dimostrano, sfida comune delle istituzioni indipendenti sui diritti umani, e di quelle dedicate esclusivamente ai bambini e agli adolescenti, è quella di far comprendere la "natura" di queste istituzioni¹²: devono costantemente prestare attenzione a operare su tutte le funzioni attribuite, individuando delle priorità di intervento e relazionando costantemente sui risultati conseguiti: è proprio l'efficacia il miglior modo per garantirne la continuità.

⁸ Si ricorda, in particolare, il percorso negli anni realizzato dall'Unicef Italia, a partire dal 2000 dal lavoro realizzato insieme all'Accademia dei Lincei per la formulazione di una proposta di legge, quello dell'Osservatorio nazionale infanzia e delle tante associazioni e dei numerosi esperti. Un ruolo principe lo hanno svolto proprio i garanti regionali già attivi, a partire da Lucio Strumendo, primo pubblico tutore dei minori del Veneto.

⁹ Cfr. i rapporti annuali del Gruppo di lavoro sulla Crc, nella parte dedicata alla Misure generali di attuazione della Convenzione. I rapporti sono consultabili sul sito www.gruppocrc.net

¹⁰ Comitato Onu sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 2 - Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia 2002*, Unicef Italia 2006 e Comitato Onu sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n. 12 - Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato 2009*, Unicef Italia 2010.

¹¹ Per maggiori informazioni, oltre al sito del Garante si può consultare il sito del Coordinamento www.infanziaediritti.it

¹² Cfr. Unicef - Centro di ricerca, *In difesa dei diritti dell'infanzia. Uno studio globale delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia*, 2012.

Intervista a VINCENZO SPADAFORA, garante nazionale per L'INFANZIA e L'ADOLESCENZA

a cura di Tessa Onida

CiC

Pur non essendo deputata alla tutela giurisdizionale dei diritti o all'esercizio dell'attività socioassistenziale, l'ordinamento giuridico ha riservato all'Autorità garante delle persone di minore età un ruolo di grande rilievo: è a questa infatti che sono affidati la promozione e il controllo per l'effettiva realizzazione dei diritti riconosciuti dalle normative, interne e internazionali, ai soggetti in età minore e il compito di assumere iniziative per sensibilizzare la società sull'importanza del riconoscimento dei minori come soggetti di diritti. Dal suo osservatorio quali tendenze coglie in relazione ai cambiamenti più recenti della cultura di attenzione all'infanzia e all'adolescenza in Italia? E si sta diffondendo di pari passo con gli indubbi miglioramenti che a livello normativo hanno interessato il diritto minorile in questi ultimi anni? E, se così non è, quali corde è opportuno toccare per migliorare questo processo di "osmosi culturale" che dalle norme giuridiche va verso il comune sentire sociale? La storia dei diritti umani, anche quelli dei bambini e degli adolescenti, hanno spesso in tutto il mondo un andamento da "fiume carsico". Il problema è che, per dirla in estrema sintesi, i minorenni devono poter esercitare i loro diritti tutti i giorni, a prescindere dalle stagioni politiche, dalle legislazioni, dalle attenzioni o disattenzioni degli adulti che ricoprono ruoli di responsabilità. Per questo i garanti hanno un ruolo chiave nel tenere alta e costante l'attenzione al loro superiore interesse, che significa rafforzare il sistema complessivo di tutela dei loro diritti, modificando, se del caso, norme, politiche e prassi. E, soprattutto, valutando costantemente gli effetti delle modifiche ap-

portate sull'attuazione dei diritti, perché come raccomandato anche dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia, uguale attenzione dovremmo accordare non soltanto alla formulazione di nuove norme, ma anche all'attuazione di quelle in vigore. E in Italia non sempre questo avviene.

Una delle funzioni principali dell'Autorità garante è quella di dar voce a soggetti che non sono in grado di esercitare da soli i loro diritti. Considerando che, fino a oggi, le segnalazioni fatte alle Autorità di garanzia (Autorità garante e garanti regionali) direttamente da persone di minore età sono state molto rare, cosa si può fare per trasformare i bambini e in particolare gli adolescenti – in altri settori della vita sociale così precoci – in interlocutori attivi di un'istituzione che è strutturata appositamente per ascoltare la loro voce senza la necessaria mediazione di un adulto? Può forse essere decisiva una maggiore consapevolezza tra le persone di minore età dei diritti di cui sono portatori, come raccomandato nelle più recenti norme di diritto minorile nelle quali si insiste sulla necessità che bambini e adolescenti siano correttamente informati dei loro diritti e delle opportunità che da essi discendono?

Sì, i contatti diretti con i nostri uffici, il mio come quelli dei garanti regionali, da parte dei ragazzi e delle ragazze, sono stati finora molto pochi. È un aspetto su cui stiamo lavorando ma che, allo stesso tempo, non mi stupisce affatto visto che comunque non è facile per una persona molto giovane rivolgersi direttamente a un'istituzione, anche se dedicata alla tutela dei suoi diritti. Per bambini e adolescenti la

L'aspetto su cui stiamo lavorando maggiormente sono le occasioni di incontro diretto finalizzate sia a far conoscere la figura del Garante, che a portare i ragazzi a riflettere, attraverso la conoscenza dei contenuti della Convenzione di New York, su loro stessi come portatori di diritti.

mediazione di un adulto di riferimento (genitore, insegnante, allenatore, ecc.) nel rapporto con enti e istituzioni, in qualsiasi ambito, è ancora predominante fino al compimento della maggiore età. A ogni modo stiamo cercando di facilitare il più possibile un approccio diretto, soprattutto con gli adolescenti, sviluppando, attraverso il web, le modalità di comunicazione più vicine ai ragazzi. In questi ultimi tempi anche la fascia più giovane ha dimostrato di cominciare a seguirci sui social network. Nell'ultimo mese infatti, tra tutti coloro che hanno interagito con la nostra pagina facebook i ragazzi e le ragazze tra 13 e 17 anni hanno rappresentato il 12% del totale.

Ma l'aspetto su cui stiamo lavorando maggiormente sono le occasioni di incontro diretto finalizzate sia a far conoscere la figura del Garante, che a portare i ragazzi a riflettere, attraverso la conoscenza dei contenuti della Convenzione di New York, su loro stessi come portatori di diritti. È questa una delle attività che facciamo con il mio Ufficio organizzando visite sui territori e incontri nelle scuole. Dal Centro di accoglienza di Lampedusa alla scuola di Caiivano in provincia di Napoli, dal reparto di pediatria di Milano all'Istituto penale minorile di Palermo, ho avuto la possibilità di entrare in contatto diretto con bambini e adolescenti, ascoltando le loro voci. Questo tipo di incontri sono l'elemento che alimenta maggiormente il nostro lavoro indirizzandoci anche verso nuovi e più concreti spazi di intervento.

Il Terzo protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo stabilisce una procedura che renderà possibili i ricorsi individuali al Comitato Onu per la violazione dei diritti dei bambini. L'adozione del Protocollo è certamente essenziale per diversi motivi e la sua ratifica nei Paesi avrà ripercussioni importanti. Secondo Lei

quali ripercussioni avrà in Italia e nei Paesi che già possono contare su un organismo indipendente? Inoltre, secondo Lei, esistono delle parti del Protocollo che presentano delle criticità?

È in corso da parte dell'Italia la ratifica del Terzo protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, dedicato alle "procedure di comunicazione". Il Protocollo è stato approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2011 e noi stiamo sostenendo tale ratifica, anche se il Protocollo adottato ha un po' deluso le aspettative degli stessi promotori che intendevano proporre uno strumento per rafforzare i mezzi a disposizione per far rispettare i diritti sanciti. A partire proprio dalla possibilità di presentare dei ricorsi collettivi, poi eliminata nella stesura finale. Era la sola Convenzione sui diritti umani a non prevedere la possibilità di ricorsi individuali, proprio per i soggetti di una fascia d'età spesso più vulnerabile di altre. Tra i molti i punti critici sollevati ne vorrei qui evidenziare uno in particolare: il ruolo delle istituzioni indipendenti, come è stato da più parti notato, non adeguatamente formulato e definito nel testo del Protocollo. Questa, a mio avviso, rappresenta un'occasione mancata per dare un nuovo impulso alla creazione in tutti gli Stati di garanti per l'infanzia e l'adolescenza.

Durante il Convegno *Dieci domande ai garanti per l'infanzia e l'adolescenza* dello scorso anno, il Garante della Regione Emilia-Romagna ha affermato che i garanti regionali avrebbero bisogno di nuove norme in grado di rendere più incisivo il loro ruolo. In particolare, Luigi Fadiga ha proposto di attribuire loro la funzione di tutori pubblici dei minorenni privi di legale rappresentante o in conflitto d'interesse coi genitori; il potere d'intervenire in giudizio in rappresentanza del minore; e il potere di costituirsi parte civile nei procedimenti penali nei casi in cui il

minorenne è vittima di reati di abuso e maltrattamento. È anche Lei, dott. Spadafora, del parere che l'Autorità di garanzia dovrebbe avere poteri più incisivi nel senso indicato da Fadiga, oppure ritiene che le prerogative dell'Autorità nazionale si debbano estendere diversamente? E in quest'ultimo caso in che modo?

Il presidente Fadiga sta realizzando per la Conferenza di garanzia dei diritti uno studio proprio su questo tema, nel tentativo di comprendere come possano essere rafforzate queste figure di garanzia a livello regionale. Uno dei nodi affrontati è quello da lei richiamato e credo che elaboreremo una proposta comune in materia. Come per l'istituzione dell'Autorità di garanzia, anche in questo caso è necessario un approfondimento per evitare di proporre modifiche normative non attuabili: sin da ora è evidente la necessità di rendere sostenibile nel tempo l'intervento in giudizio, in termini, ad esempio, di risorse disponibili, per non creare ulteriori discriminazioni tra minorenni.

Con la modifica dell'art. 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile a opera della legge n. 219 del 2012 è stata attribuita al tribunale ordinario la competenza per l'adozione dei provvedimenti di limitazione della potestà genitoriale in pendenza di giudizio di separazione o divorzio o in caso di affidamento della prole fra genitori non coniugati. Si è quindi assistito a un rilevante trasferimento di competenze dal tribunale per i minorenni al giudice ordinario. Tale scelta, secondo alcuni, può essere letta come una prima applicazione delle idee che hanno ispirato, in questi ultimi anni le proposte di riforma della giustizia minorile, le quali convergevano quasi sempre su un punto: creazione di un nuovo organo di giustizia minorile composto essenzialmente da giudici togati e soppressione della figura dei giudici onorari. Qual è il suo giudizio su tale proposta di soppressione? Quali sono i cardini fondamentali attorno ai quali potrebbe svilupparsi una proposta di riforma del sistema giudiziario minorile?

Una riforma del sistema di giustizia per i minorenni va sicuramente realizzata, su questo la convergenza è, direi, unanime. Ma c'è bisogno di una riforma organica che superi la frammentarietà e la disarticolazione delle modifiche normative che hanno caratterizzato l'operato del legislatore in questa materia fino a oggi e

Una riforma del sistema di giustizia per i minorenni va sicuramente realizzata. Ma c'è bisogno di una riforma organica che superi la frammentarietà e la disarticolazione delle modifiche normative che hanno caratterizzato l'operato del legislatore in questa materia fino a oggi e unifichi le competenze in materia di minorenni e famiglia, così come indicato anche dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dal Consiglio d'Europa.

unifichi le competenze in materia di minorenni e famiglia, così come indicato anche dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dal Consiglio d'Europa. Il tema è "caldo" poiché, proprio in questi mesi, oltre ai disegni di legge presentati da più legislature in Parlamento, bisogna monitorare cosa propone il Governo che sta mettendo mano a questa riforma. Con i garanti regionali e delle province autonome, ancora in estate, abbiamo presentato un documento al ministro Orlando in cui abbiamo espresso quelli che per noi sono, appunto, i "cardini fondamentali" che una tale riforma dovrebbero reggere:

- la previsione di un unico organo giurisdizionale, per esempio un "tribunale per le persone di minore età e le relazioni familiari", che raccolga le competenze in materia di diritto di famiglia e giustizia minorile sia in ambito civile che penale e amministrativo;
- l'esclusività delle funzioni di questo organo giurisdizionale e ciò dovrebbe valere per tutti i magistrati che si occupano di minorenni e di relazioni familiari;
- la specializzazione garantita a tutti gli operatori di giustizia attivi in questi organi, raggiunta attraverso una selezione iniziale che tenga conto di requisiti specifici e una formazione "sistematica, obbligatoria e continua", come la definisce il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia. Ciò deve poter valere anche per gli avvocati e tutte le altre figure

a diverso titolo coinvolte (curatori, tutori, assistenti sociali, psicologi ed esperti);

- l'approccio multidisciplinare, per consentire di realizzare la tutela effettiva dell'interesse di ogni minorenni. Siamo quindi favorevoli all'integrazione del collegio con componenti onorari, esperti in materie psicologiche, sociali, ecc., ma richiediamo una più puntuale definizione del loro ruolo, dei loro requisiti, della loro formazione, così come una maggiore attenzione a possibili conflitti d'interesse, nonché al loro impiego in funzioni processuali che sono proprie della magistratura togata;
- l'organo giudiziario specializzato dovrà essere "prossimo" nella misura in cui, dal punto di vista qualitativo, la specializzazione e le altre caratteristiche ritenute indispensabili possano essere rispettate;
- l'ascolto dei minorenni in ambito giudiziario in tutti i procedimenti civili, penali e amministrativi che li riguardano, deve trovare attuazione effettiva ed essere realizzato con criteri e modalità che andrebbero meglio definite, garantendo anche una formazione specifica dei magistrati che debbono occuparsene.

In qualità di membro della Rete europea delle Autorità di garanzia per l'infanzia, quale buona prassi a cui ha partecipato ritiene particolarmente significativa?

La Rete europea dei garanti per l'infanzia (Enoc) è un eccezionale network per lo scambio di informazioni e buone pratiche, attraverso il quale è possibile lavorare sul *benchmarking* a livello internazionale delle iniziative e politiche realizzate in Italia, anche alla luce delle diverse competenze che le leggi nazionali affidano ai garanti. La Rete definisce ogni anno priorità tematiche di azione, attorno alle quali i garanti si attivano a livello nazionale. Il risultato è la

definizione, in sede di assemblea annuale, di documenti di indirizzo funzionali all'azione di lobby a livello internazionale e nazionale, e la realizzazione di attività coordinate per la produzione di materiale informativo fruibile poi a livello internazionale. Negli ultimi due anni il focus è stato dato ai minorenni stranieri non accompagnati (2013) e all'impatto delle misure di austerità sulla vita dei bambini e degli adolescenti (2014). Il "prodotto" è stato un video *Children on the move: children first* che ha raccolto la testimonianza di diversi minorenni stranieri in otto Paesi europei e la realizzazione di una mostra audiovisiva *Austerity bites: children's voices*, presentata a Edimburgo e ora in giro per l'Europa. La pratica dell'Enoc che mi sembra più interessante è l'ascolto continuo dei bambini e degli adolescenti, che viene praticato a livello nazionale ma anche internazionale. A questo fine l'Enoc ha avviato un'attività di consultazione continua, particolarmente sui temi annuali. Il pensiero dei minorenni, le loro posizioni, le loro proposte vengono tenute in considerazione nell'elaborazione dei documenti di indirizzo e i ragazzi sono direttamente coinvolti nella realizzazione dei prodotti, che riportano la visione dei minorenni. Anche la mostra audiovisiva di quest'anno è stata realizzata attraverso attività di ascolto e partecipazione che ha avuto come risultato concreto la produzione di 32 video che raccolgono i pensieri e le storie di altrettanti ragazzi e ragazze. Raccontano di tagli ai servizi di logopedia, di opportunità di praticare lo sport, di sacrifici che gli stessi ragazzi, quelli che generalmente vengono descritti come superficiali ed egoisti, devono fare per continuare a studiare. Ci raccontano delle periferie e delle molte vite delle nostre città. Tutte storie vissute sulla loro pelle.

La pratica dell'Enoc che mi sembra più interessante è l'ascolto continuo dei bambini e degli adolescenti, che viene praticato a livello nazionale ma anche internazionale. A questo fine l'Enoc ha avviato un'attività di consultazione continua, particolarmente sui temi annuali. Il pensiero dei minorenni, le loro posizioni, le loro proposte vengono tenute in considerazione nell'elaborazione dei documenti di indirizzo e i ragazzi sono direttamente coinvolti nella realizzazione dei prodotti, che riportano la visione dei minorenni.

Intervista a MICHELA VITTORIA BRAMBILLA, presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

a cura di Barbara Guastella



La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, istituita dalla legge 451/1997, ha compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei bambini e degli adolescenti.

È composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo, ed elegge al suo interno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

La legge 451/1997 definisce, nel dettaglio, le sue funzioni. In particolare, la Commissione:

- richiede informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo di bambini e adolescenti;
- favorisce lo scambio di informazioni e le sinergie con gli organismi e gli istituti operanti in Italia e all'estero e con le associazioni, le organizzazioni non governative e tutti gli altri soggetti operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti di minori nonché dell'affido e dell'adozione;
- riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività;
- formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione Europea e in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989;
- esprime parere obbligatorio ai fini dell'adozione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Una delle indagini della Commissione, conclusasi di recente, si è concentrata sulla povertà e il disagio minorile, due fenomeni in aumento, che hanno ripercussioni pesantissime sul benessere dei bambini e dell'intera società. Quali sono le priorità individuate dalla Commissione nella lotta contro entrambi i fenomeni?

Nel documento conclusivo approvato il 16 dicembre 2014 abbiamo sintetizzato i risultati di un'indagine sulla povertà e sul disagio minorile condotta attraverso l'audizione di 26 tra associazioni e soggetti istituzionali. Non ci siamo limitati a "fotografare" la situazione, direi "drammatica" per gli standard di un Paese occidentale, ma abbiamo avanzato alcune ipotesi d'intervento. Innanzitutto ci pare necessario un sistema organico di raccolta e di gestione dei dati relativi alla condizione dei minori e degli

adolescenti, visto che, come autonoma "grandezza statistica", non sono considerati né dall'Italia né dall'UE. Per quanto riguarda le politiche, invece, povertà e disagio si possono contrastare solo con adeguati investimenti finalizzati a ridurre nel medio termine le disuguaglianze materiali: interventi di sostegno al reddito delle famiglie con figli, promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per entrambi i genitori, una più ampia offerta di servizi di qualità per la prima infanzia. Quella della scarsità di risorse non può essere un'obiezione, neppure in tempi di crisi e di rigore euro-imposto. Parliamo infatti di "investimenti" sul sociale, sull'istruzione e sull'educazione che eviteranno spese più gravose in futuro e che pertanto (l'Italia dovrebbe farsi promotrice di questa proposta a livello europeo) dovrebbero essere scorporati nel calcolo del rapporto deficit/Pil.

Fra le indicazioni e le proposte volte a combattere la povertà e il disagio minorile riportate nella seconda parte del documento conclusivo approvato il 16 dicembre 2014, quali sono quelle realizzabili a breve termine e quali, invece, quelle che richiedono tempi di attuazione più lunghi?

Una cosa che possiamo, anzi dobbiamo fare subito è cambiare prospettiva. La crisi che viviamo è in realtà un processo globale di ristrutturazione dei rapporti economici e sociali e ci impone di rivedere completamente il nostro welfare, di adattarlo a un mondo in cui svaniscono le vecchie certezze. In questo ripensamento, urgente e indifferibile, non può mancare ciò che è mancato fino a ora: una vera politica per l'infanzia, per l'adolescenza, per i giovani. Altrimenti condanniamo il nostro Paese se non all'estinzione, come dicono i catastrofisti, quantomeno all'irrelevanza. Nel merito: dato che la riforma del titolo V della Costituzione, nel 2001, ha frammentato le competenze anche in questo campo, dobbiamo, con urgenza, definire i livelli essenziali di servizio cui tutti i cittadini italiani hanno diritto e individuare forme efficaci di coordinamento tra l'intervento statale, quello delle regioni e quello degli enti locali. Questo sarebbe il presupposto per avviare un vero cambio di passo, elaborando un Piano per l'infanzia e l'adolescenza come espressione credibile di una politica nazionale in materia, adeguatamente finanziata, con obiettivi chiari e misurabili. Ma ci sono cose che si potrebbero fare subito: per esempio, trasformare una parte degli attuali assegni familiari in servizi per la prima infanzia. Sarebbe probabilmente un modo più razionale di utilizzare queste risorse. L'Italia è stata spesso descritta come un Paese in cui i più disparati portatori d'interesse riescono sempre, in qualche modo, a farsi sentire. Sarà vero, se è ancora vero, per la Confindustria e per i sindacati, forse, ma i bambini e gli adolescenti in difficoltà non fanno scioperi né serrate, non minacciano licenziamenti e non bloccano il traffico. Chi parla a loro nome ha spesso solo due armi a disposizione, l'eloquenza delle cifre e l'appello al buon senso per la tutela di un futuro che sembra lontano, mentre l'orizzonte temporale dei governi è generalmente limitato e l'esigenza più sentita è quella di raccogliere consensi a breve-medio termine.

Un'altra indagine della Commissione, tuttora in corso, riguarda il fenomeno della prostituzione minorile. Quali sono le principali evidenze emerse dalle audizioni svolte finora?

Anche in questo caso siamo di fronte a un fenomeno molto complesso, sempre esistito, ma

oggi più diffuso e in crescita. L'opinione pubblica, giustamente, è stata molto colpita dalle cronache sulle baby prostitute dei Parioli, sulle "ragazze-doccia" di Milano che si prostituivano nei bagni delle scuole, sui baby prostituti di Genova che si vendevano via web a clienti tra i quaranta e i sessant'anni, su adolescenti anche di famiglie benestanti e apparentemente non problematiche coinvolti in "giri" di prostituzione. Capita molto di rado che i minorenni siano "soli", anche nei contesti diciamo così "borghesi" c'è sempre qualcuno che li sfrutta. Ma sotto la stessa rubrica, "sfruttamento della prostituzione minorile", è d'uso classificare anche fenomeni molto più strutturati, in mano a organizzazioni criminali nazionali e internazionali, dove i minori, prevalentemente stranieri – come ci hanno segnalato i magistrati auditi finora – non solo hanno il ruolo

600-*quinquies*. Il primo punisce innanzitutto colui che recluta e induce alla prostituzione un minorenne o ne favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prostituzione, o colui che comunque trae in altro modo un qualche profitto dalla prostituzione minorile, ma anche il cliente, se compie atti sessuali con un minorenne tra i 14 e i 18 anni. In questo caso la pena prevista va da un minimo di un anno al massimo di tre. Se l'età del minore fosse più bassa, scatterebbe il reato, ancora più grave, di violenza sessuale. Questi reati, di particolare gravità, sono esclusi dal cosiddetto "patteggiamento allargato", mentre il patteggiamento semplice è applicabile, in concreto, solo al reato di prostituzione minorile commesso dal cliente: un punto debole del sistema sul quale è necessario fare una riflessione. Sulla consistenza del fenomeno non abbiamo

La crisi che viviamo è in realtà un processo globale di ristrutturazione dei rapporti economici e sociali e ci impone di rivedere completamente il nostro welfare, di adattarlo a un mondo in cui svaniscono le vecchie certezze. In questo ripensamento, urgente e indifferibile, non può mancare ciò che è mancato fino a ora: una vera politica per l'infanzia, per l'adolescenza, per i giovani.

di vittime propriamente dette, ma sempre più spesso quello di "manovalanza" reclutata dai boss adulti per adescare coetanei. Del resto, quante siano le vittime di tratta in Italia è una domanda alla quale non è possibile dare una risposta certa per mancanza di una raccolta sistematica di dati da parte delle istituzioni. Per quanto riguarda i minori italiani, la diffusione dei social network, in sé strumento apprezzabilissimo di comunicazione, rende oggettivamente più agevole l'adescamento, che i responsabili della Polizia postale definiscono "incubatore", nella stragrande maggioranza dei casi, della prostituzione minorile. Ci hanno riferito, ad esempio, di aver trattato nel 2013 ben 129 casi di maggiorenni che sul web si spacciavano per minorenni e 100 casi solo nel primo semestre del 2014.

Sul fronte della repressione penale, ratificando la Convenzione di Lanzarote, abbiamo recentemente modificato gli articoli 600-*bis* e

dati precisi quanto vorremmo. Le sentenze per il reato di iniziative turistiche per lo sfruttamento della prostituzione minorile sono state tra una ventina e una decina l'anno nel triennio 2010-2013. Il Ministero della giustizia, inoltre, riferisce di circa 160-170 nuovi procedimenti ogni anno per il 600-*bis*, compreso il reato del cliente. Ma è evidente che si tratta solo della punta dell'iceberg e che queste condotte criminose sono probabilmente molto più diffuse. Un'impressione rafforzata da quanto hanno affermato gli stessi magistrati durante l'apertura dell'anno giudiziario 2015: a Roma sono stati iscritti ben 190 procedimenti per prostituzione minorile a fronte dei 35 del precedente anno giudiziario, con un aumento del 442% nelle notizie di reato.

Perciò gli esperti che abbiamo audito insistono molto sul tema della prevenzione, nella famiglia e nella scuola. Finora si è parlato di educazione sessuale, ma forse sarebbe più corretto, per indicare

ciò di cui i nostri ragazzi hanno bisogno, di corsi di “educazione al sentimento”, una bella espressione usata, durante l’audizione, dalla Presidente del Tribunale dei minori di Roma. Preadolescenti e adolescenti tendono a vivere il sesso staccato dall’affettività. Spiegare ai giovani che questo è sbagliato non vuol dire fare del moralismo, ma contribuire alla loro crescita. Poi, da adulto consapevole, ognuno sceglierà il suo stile di vita, avendo imparato a rispettare se stesso e gli altri. Con la stessa urgenza si sente il bisogno di un’educazione all’uso del web e delle nuove tecnologie. I nostri figli sono per definizione “nativi digitali”, ma ciò non significa che sappiano riconoscere e prevenire i pericoli della rete. La scuola, come in parte già avviene, deve farsi carico del problema.

Oltre alla povertà infantile, al disagio di bambini e adolescenti e alla prostituzione minorile, un altro tema centrale nel dibattito sull’infanzia e l’adolescenza è quello del calo delle nascite, un fenomeno complesso, che affonda le radici in cause di diversa natura. Quali sono, a suo parere, le strategie più efficaci per combatterlo? Si tratta in effetti di una tendenza di fondo non solo della società italiana ma particolarmente sentita nel nostro contesto, determinata da fattori d’ordine economico, sociale e culturale. Nel 2009-2010, al primo impatto della crisi economica, in Italia si è interrotta la tendenza a una lenta ripresa della natalità che si era manifestata dopo il picco negativo del 1995. Da allora le nascite diminuiscono di circa 15-20 mila unità l’anno e nel 2013 abbiamo raggiunto un nuovo record negativo di soli 514.308 bambini nati. Se consideriamo altri dati, come il calo della nuzialità (-53 mila nozze nel quinquennio 2008-2013), il boom della disoccupazione (in particolare quella giovanile) e dell’emigrazione, emerge il quadro di un Paese sfiduciato, che non ha speranza né voglia di investire nel futuro. E soprattutto di fare quell’investimento speciale e impegnativo che è il mettere al mondo dei figli. Nella società preindustriale i figli erano l’equivalente del nostro “welfare”, perché si prendevano cura dei vecchi e ne garantivano la sopravvivenza al di là del periodo lavorativo. Oggi il lavoro si svolge fuori dalla famiglia, è parcellizzato e specializzato, il successo di un figlio come futuro produttore di reddito richiede per decenni spese notevoli in istruzione e comunque non è affatto garantito. I costi e i rischi ricadono tutti

Perciò gli esperti che abbiamo audito insistono molto sul tema della prevenzione, nella famiglia e nella scuola. Finora si è parlato di educazione sessuale, ma forse sarebbe più corretto, per indicare ciò di cui i nostri ragazzi hanno bisogno, di corsi di “educazione al sentimento”.

sulla famiglia, alla quale, in quanto tale, il nostro Stato devolve ben poche risorse, mentre è sempre più difficile per gli aspiranti genitori conciliare i tempi di vita e di lavoro (quando il lavoro c’è). Alla rappresentazione tradizionale della famiglia si sono inoltre sostituiti modelli culturali diversi, che invitano piuttosto al “consumo” nell’immediato. Quindi, per invertire la tendenza alla denatalità, sono certamente necessarie politiche sociali (sostegno alle famiglie, flessibilità nel lavoro, servizi per la prima infanzia), ma potrebbero non essere sufficienti se nella fascia di popolazione tra i 20 e i 35 anni aumenterà ancora l’incertezza per il futuro e non si vedranno all’orizzonte segnali credibili di miglioramento. L’Ocse ci dice che «il ritardo dei giovani nel guadagnare la loro indipendenza dalle famiglie è uno dei fattori che contribuiscono al notevole ritardo nella formazione dei nuclei familiari» e che tale ritardo mantiene basso il tasso di fecondità e «aggrava ulteriormente l’invecchiamento della popolazione». Occorrono dunque politiche per la crescita economica, anche in deficit se necessario: tutto il contrario dell’ottuso rigore che ci è stato imposto.

Altri due temi ampiamente dibattuti sono quelli dell’accoglienza e dell’integrazione dei minorenni stranieri non accompagnati. Quali sono le sue osservazioni a riguardo?

Al di là di ogni altra considerazione o valutazione sulle politiche del governo in tema di immigrazione, e se ne potrebbero fare molte, l’accoglienza dei minorenni non accompagnati è un obbligo internazionale al quale l’Italia non può e non vuole sottrarsi, nonostante l’imperversare della crisi economica. Ma i flussi sono

in continuo aumento (nel 2014 si è registrato il più alto numero di presenze di minorenni stranieri in Italia, 14.243 con un incremento notevolissimo degli sbarchi), i comuni non ce la fanno più, le procedure, le strutture e le risorse disponibili sono inadeguate. Queste carenze sono alla base del fenomeno, gravissimo, dell'irreperibilità dei minorenni accolti. Già nel 2013, secondo le rilevazioni del Ministero del lavoro, ne risultavano irreperibili circa un terzo. Nel 2014 ne sono "scomparsi" 3.707 su 14.243. Scappano dalle strutture attuali, dove sono "parcheggiati" a lungo senza aiuto psicologico e mediazione culturale, perché pensano di non poter lasciare l'Italia o non poter ripagare le spese per il viaggio sostenute dalle loro famiglie. È intuitivo che questi ragazzi, di cui lo Stato italiano è responsabile, corrono enormi rischi, primo tra tutti quello di cadere nella rete del crimine organizzato: o come rinalzi o come vittime di turpi traffici. Ultimamente il Viminale ha diffuso l'avviso pubblico *Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati*, per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo asilo, migrazione e integrazione 2014-2020, impegnando 11,8 milioni di euro di cui 10 di provenienza europea. Con tutti i suoi limiti, è un primo passo per adeguare le strutture. In realtà sarebbe auspicabile l'istituzione di un sistema nazionale di accoglienza e protezione dei minorenni stranieri accompagnati, con una vera e propria "cabina di regia" cui partecipino i ministeri interessati, le regioni e i comuni per assicurare non soltanto maggiore efficacia ma l'armonizzazione degli standard di accoglienza.

Il Settimo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014

del Gruppo Crc, presentato a Roma il 17 giugno 2014, sottolinea l'importanza degli investimenti sulle nuove generazioni e denuncia la difficoltà italiana di mettere a sistema le politiche per l'infanzia. Come colmare questa lacuna?

Bisogna superare tre grandi ostacoli che si sono chiaramente manifestati nell'ultimo decennio: la progressiva diminuzione delle risorse destinate alle politiche sociali con l'inevitabile concentrazione sul "contrasto" al disagio invece che sulla prevenzione; la disomogeneità e la frammentazione derivanti dalla riforma costituzionale del 2001 e dall'introduzione del cosiddetto "federalismo fiscale" che richiederebbero, per compensazione, la definizione precisa di standard minimi delle prestazioni sociali; l'assenza di una vera politica nazionale per l'infanzia come capitolo autonomo delle politiche sociali. A ben pensarci è questa la carenza più grave, perché è la più profonda e la più gravida di conseguenze: tradisce l'incapacità di pensare e di costruire il futuro, cioè, in fin dei conti l'abdicazione dalla funzione principale di qualsiasi classe dirigente. L'antica saggezza ci invita a piantare alberi "che gioveranno in un altro tempo". Non farlo – per incuria, viltà o, peggio ancora, egoismo – significa ripiegarsi su se stessi e accettare il declino.

Dell'indagine sulla prostituzione minorile si è già parlato. Su quali temi si soffermano le altre attività della Commissione attualmente in corso?

Abbiamo deliberato un'indagine sulla fruizione dei beni culturali da parte dei giovani, perché, soprattutto in alcune zone del Paese, la povertà educativa ha raggiunto livelli allarmanti. Inoltre c'è molta attenzione sulle strutture che accolgono minori fuori famiglia: probabilmente saranno oggetto di un approfondimento specifico.

L'Ocse ci dice che «il ritardo dei giovani nel guadagnare la loro indipendenza dalle famiglie è uno dei fattori che contribuiscono al notevole ritardo nella formazione dei nuclei familiari» e che tale ritardo mantiene basso il tasso di fecondità e «aggrava ulteriormente l'invecchiamento della popolazione».

L'OSSERVATORIO per il CONTRASTO della PEDOFILIA e della PORNOGRAFIA MINORILE

Annalisa D'Agostino, Elisa Vagnoli

Premessa

Lo sfruttamento sessuale dei minori, in particolare sotto forma di pornografia e di prostituzione infantile, nonché tutte le forme di abuso sessuale di minori, mettono seriamente a rischio la salute e lo sviluppo psicosociale di bambini e adolescenti. Nel corso degli ultimi decenni, si è assistito a una costante crescita di attenzione rispetto al fenomeno dei crimini sessuali a danno dei minori, che hanno portato a una serie di interventi giuridici volti a definire e implementare i sistemi di prevenzione, contrasto e tutela delle vittime.

A livello internazionale vanno ricordati la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, approvata a New York il 20 novembre 1989 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ratificata attraverso la legge 27 maggio 1991, n. 176) e il relativo Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile del 2000 (ratificato dall'Italia con la legge 11 marzo 2002, n. 46).

A livello europeo, recenti e importati contributi per il miglioramento dei quadri normativi nazionali sono stati forniti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (Lanzarote, 25 ottobre 2007), nonché dalla direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.

A livello nazionale, è stato progressivamente definito un impianto normativo solido e all'avanguardia: dapprima con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*,

poi con la legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, e successivamente con la legge 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*. Più recentemente, le prescrizioni suggerite in ambito europeo sono state recepite attraverso la legge 1° ottobre 2012, n. 172, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno* e il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 39, *Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI*.

Istituzione, composizione e funzioni dell'Osservatorio

Sulla base delle disposizioni suddette, l'ordinamento giuridico italiano si compone sia di un impianto normativo incriminatorio che punisce i comportamenti delittuosi riconducibili all'abuso e allo sfruttamento sessuale in danno di minori, sia di una serie di strumenti investigativi e organismi istituzionali tesi a ottimizzare il sistema di prevenzione, contrasto e tutela. Tra questi si annovera l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile istituito, presso la Presidenza del consiglio dei ministri, dalla citata legge n. 38/2006¹, con la funzione di acquisire e mo-

¹ Norma che ha novellato in tal senso l'art. 17, c. 1-bis, della citata legge n. 269/1998.

nitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

In virtù del regolamento attuativo², l'Osservatorio è presieduto dal Capo del Dipartimento per le pari opportunità ed è composto da cinque membri designati dal Ministro per le pari opportunità – di cui uno con funzioni di coordinatore tecnico scientifico – da un componente designato dal Ministro o Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del consiglio dei ministri con delega per le politiche della famiglia, da tre componenti designati rispettivamente dal Capo della Polizia e dai Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, nonché da tre componenti designati dalle associazioni nazionali maggiormente rappresentative nel settore della lotta al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno dei minori.

La normativa sopra richiamata attribuisce all'Osservatorio diversi compiti, in particolare:

- l'acquisizione di dati e informazioni a livello nazionale e internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi;
- l'analisi, lo studio e l'elaborazione dei dati forniti dalle pubbliche amministrazioni;
- la promozione di studi e ricerche sul fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale;
- l'informazione sull'attività svolta, anche attraverso il proprio sito internet istituzionale e la diffusione di pubblicazioni mirate;
- la redazione di una relazione tecnico-scientifica sulle attività svolte, anche ai fini della predisposizione della Relazione che il Presidente del consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento, ai sensi dell'art. 17, c. 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269;
- la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (Ciclope)³ e che costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia (art. 1, c. 2, DPR 14 maggio 2007, n. 103);

- l'acquisizione dei dati inerenti le attività di monitoraggio e di verifica dei risultati, coordinandone le modalità e le tipologie di acquisizione e assicurandone l'omogeneità;
- la partecipazione, a mezzo di suoi componenti designati dal capo del Dipartimento per le pari opportunità, all'attività degli organismi europei internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.

Le principali attività dell'Osservatorio a livello nazionale

In espletamento delle proprie funzioni istituzionali, in ambito nazionale l'Osservatorio svolge, principalmente, le seguenti attività.

- **La banca dati.** L'art. 17, c. 1-*bis*, della legge 3 agosto 1998, n. 269, così come modificato dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38, autorizza l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere tutte le informazioni utili sul fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale. Attraverso la banca dati, l'Osservatorio realizza dunque il monitoraggio delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, e può organizzare e integrare in modo sistematico il patrimonio informativo e informatizzato pervenendo a una lettura completa e approfondita del fenomeno, finalizzata sia a conoscere e valutare i risultati delle azioni e degli interventi effettuati, sia a elaborare e implementare le strategie mirate alla prevenzione e repressione della pedofilia nonché al sostegno delle vittime.

- **Il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.** Tra i compiti dell'Osservatorio vi è quello della predisposizione di un Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'art. 1, c. 2, del DPR 14 maggio 2007, n. 103. L'ultimo Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, denominato *Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, approvato in data 17 dicembre 2010 dal Consiglio dei ministri ed emanato con

² Emesso con DM 30 ottobre 2007, n. 240 recante *Attuazione dell'art. 17, c. 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di coordinamento delle azioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso e istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*, che prevedeva inizialmente che l'Osservatorio operasse presso il Dipartimento per le politiche della famiglia e che ne facessero parte, tra gli altri, sei membri designati dal Ministro delle politiche per la famiglia. Tale regolamento è stato successivamente modificato dal DM del 21 dicembre 2010, n. 254 che ha riconosciuto il passaggio di competenze al Dipartimento per le pari opportunità.

³ Il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (Ciclope) è stato istituito dall'art. 17 della Legge 3 agosto 1998, n. 269 e costituisce l'organismo cui è demandata la funzione di coordinamento nazionale delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni in materia di prevenzione e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, con la funzione di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

DPR del 21 gennaio 2011 (GU n. 106 del 9 maggio 2011) individua una specifica *Linea di azione per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*, condivisa nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e che costituisce la base sulla quale è stato modulato il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori per le annualità 2014-2016, attualmente in fase di definizione e approvazione.

- **Il portale dell'Osservatorio.** Il portale dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile (www.osservatoriopedofilia.gov.it) rappresenta un importante progetto di comunicazione web che il Dipartimento per le pari opportunità ha scelto di intraprendere a supporto della propria azione di prevenzione e contrasto del fenomeno, al fine di informare e sensibilizzare sulle tematiche dell'abuso e dello sfruttamento sessuale e supportare, con strumenti di comunicazione moderni ed efficaci, l'azione nazionale di implementazione sul territorio delle azioni dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Tale progetto – oltre a rispondere a una specifica previsione del regolamento dell'Osservatorio (art. 1, punto 3, lettera d) del DM 30 ottobre 2007, n. 240, così come modificato dal DM 21 dicembre 2010, n. 254) – nasce dall'idea di rappresentare un valido strumento multilingue (italiano/inglese) di diffusione e promozione sul territorio nazionale delle tematiche dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

- **L'avviso pubblico n. 1/2011.** Tra le attività condotte in questo campo d'azione, è importante ricordare che l'Osservatorio ha fornito il proprio supporto tecnico-scientifico al Dipartimento per le pari opportunità in occasione della presentazione dell'avviso pubblico n. 1/2011 per il sostegno a progetti pilota per il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Il testo dell'avviso ha come principale riferimento le *Linee di indirizzo nazionali per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*, indicate nell'ambito del sopra citato Terzo Piano biennale nazionale, che prevede un'azione specifica sul tema della lotta ai crimini sessuali a danno dei minori e riconosce l'esigenza di individuare i livelli essenziali

delle attività di protezione e sostegno educativo a favore dei minori vittime di abuso sessuale e maltrattamento. L'avviso ha dunque permesso di finanziare 27 progetti pilota – distribuiti sul territorio nazionale e attualmente in fase di ultimazione – volti ad assicurare prestazioni di tipo socioassistenziale ai minori vittime dei reati di abuso e/o sfruttamento sessuale, in una prospettiva di forte integrazione tra i settori sociale, sanitario e giudiziario volta a permettere di sopperire la disomogeneità delle procedure attivate in questo settore dai servizi territoriali. I modelli d'azione proposti e realizzati con i finanziamenti concessi saranno poi utilizzati dall'amministrazione come base conoscitiva per la redazione di apposite linee guida che individuino i livelli essenziali di assistenza, tutela e trattamento dei minori vittime di abuso o sfruttamento sessuale.

Le attività dell'Osservatorio a livello europeo e internazionale

L'Osservatorio svolge un ruolo attivo anche sul versante europeo e internazionale, soprattutto nell'ambito dei principali organismi rappresentativi competenti rispetto alle tematiche connesse all'universo "infanzia". In particolare si ricordano le seguenti attività.

- **Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.** L'Osservatorio contribuisce all'elaborazione del rapporto periodico che il Governo italiano deve presentare al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dei minori in merito all'attuazione italiana della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e all'implementazione del Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia. Nel rapporto, vengono illustrate, fra l'altro, le politiche nazionali di prevenzione e repressione dei reati di sfruttamento sessuale dei minori e forniti dati aggiornati sul fenomeno.

- **Costruire un'Europa per e con i bambini.** L'Osservatorio rappresenta l'Italia nel progetto *Costruire un'Europa per e con i bambini*, nell'ambito del quale si inserisce tra l'altro l'organizzazione, in partnership con il Consiglio d'Europa, dell'evento lancio della campagna del Consiglio d'Europa *Uno su cinque* per combattere la violenza sessuale sui minori (tenutosi a Roma, nel 2010). Parte integrante di detto progetto è

anche il programma d'azione *Bambini e violenza*, iniziativa che ha previsto la redazione delle *Linee guida europee relative alle strategie nazionali integrate per la protezione dei minori dalla violenza*, approvate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la raccomandazione n. 10/2009.

- **Focal point nazionale.** Fino agli inizi del 2012, l'Osservatorio ha fornito supporto tecnico-scientifico al Focal point nazionale sui diritti dell'infanzia e l'eliminazione di ogni forma di violenza a danno dei minori, per tutte le attività connesse all'espletamento del mandato a esso conferito. Dal 2011, l'attività di rete svolta dal Focal point italiano rispetto agli incipit forniti dal Consiglio d'Europa è stata intensa e ha portato, tra l'altro, alla redazione del contributo italiano alla Raccomandazione 2012/2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla partecipazione dei bambini e degli adolescenti adottata il 28 marzo 2012, nonché all'attività di consultazione e redazione del contributo italiano sulla bozza di Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti del bambino per gli anni 2012-2015, presentata a Monaco in occasione della Conferenza di alto livello tenutasi il 20-21 novembre 2011 e adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 15 febbraio 2012.

- **Negoziato della Convenzione di Lanzarote e Comitato degli Stati parte.** L'Osservatorio, nell'ambito del programma *Costruire un'Europa per e con i bambini* del Consiglio d'Europa, ha partecipato al negoziato della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, nota come Convenzione di Lanzarote, entrata in vigore il 1° luglio 2010. Il testo della Convenzione, ratificata dall'Italia con legge 1° ottobre 2012 n. 172, contiene alcune norme sostanziali proposte dall'Osservatorio in fase di negoziato e ispirate al quadro normativo italiano, già all'avanguardia in questo specifico settore. In virtù delle deleghe conferite, il Dipartimento per la pari opportunità partecipa ai lavori del Comitato degli Stati parte della Convenzione di Lanzarote, la cui istituzione è prevista al capitolo X della stessa Convenzione, con lo scopo principale di monitorarne l'implementazione all'interno degli Stati membri.

- **Revisione della decisione quadro 2004/68/GAI.** L'Osservatorio ha fatto parte della delegazione italiana, coordinata dal Ministero della giustizia, che ha partecipato al Gruppo di lavoro Droipen, impegnato nell'attività di revisione della Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia minorile. Il negoziato ha condotto all'adozione della Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, ed è stata recentemente ratificata dall'Italia mediante il decreto legge n. 39 del 4 marzo 2014.

- **Programma europeo Safer Internet 2009-2013.** L'Osservatorio fa parte del Comitato consultivo del Centro italiano per la sicurezza in rete (Sic), promosso dall'Associazione Save the Children e da Adiconsum come sede di confronto tra soggetti, istituzionali e non, che lavorano per la promozione dei diritti dei minori nell'ambito dei nuovi media. Il Sic è la struttura italiana di riferimento nell'ambito del programma europeo *Safer Internet*, il piano d'intervento della Commissione europea in materia di nuovi media e tutela dei minori. Il Comitato consultivo si è dotato di un'agenda strategica e di un piano di attività, nell'ambito del quale ogni anno vengono inoltre organizzati il *Safer Internet Day* e il *Safer Internet Forum*, cui partecipano più di 50 Paesi in tutto il mondo, con l'obiettivo di promuovere fra i giovani un utilizzo sicuro e responsabile di internet e delle nuove tecnologie. Tra le attività svolte in detto contesto, va ricordato che dal 2010 è stato attivato il sito internet www.sicurinrete.it nel quale sono stati inseriti numerosi contenuti relativi alla sicurezza in rete; inoltre, nel 2012, è stato redatto un documento programmatico detto *Agenda strategica per la promozione dei diritti online dei minori*.

- **Programma europeo Prevention and fight against crime - progetto Dicam.** L'Osservatorio, in partnership con Save the Children, la Polizia postale e delle comunicazioni e il Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (Cismai), partecipa al programma della Commissione

europa *Prevention and fight against crime 2007 - 2013*, e in particolare al progetto *Sviluppo di una metodologia per identificare e supportare i bambini che sono stati sfruttati sessualmente per la produzione di immagini pedopornografiche* (Dicam) finalizzato a individuare e implementare buone prassi nell'ambito dell'identificazione delle vittime di pedopornografia. In particolare, l'obiettivo del progetto è stato quello di aumentare la conoscenza e le 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 raffigurato nel materiale pedopornografico, nonché della presa in carico e della terapia di recupero da assicurare alle vittime di detti crimini. Il progetto, articolato in diverse fasi, ha portato

alla pubblicazione di un manuale operativo dal titolo *Abuso sessuale dei minori e nuovi media: spunti teorico-pratici per gli operatori* che descrive nel dettaglio le procedure standardizzate (2012).

• **Iniziative per la tutela dei minori promosse dall'agenzia Fra** (*European Union agency for fundamental rights*). A seguito della pubblicazione, nel 2010, del rapporto *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, l'Osservatorio ha preso parte alle diverse iniziative promosse in questo campo dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, interessandosi in particolare all'elaborazione di appositi indicatori di valutazione dell'impatto delle misure legislative e delle politiche adottate dall'UE per garantire un livello sempre maggiore di protezione dei diritti dei minori.

Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile (tabella riepilogativa)

NORME DI RIFERIMENTO	COMPOSIZIONE	FUNZIONI	ATTIVITÀ
<p>ISTITUZIONE: Legge 6 febbraio 2006, n. 38 <i>Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet</i> che ha novellato l'art. 17, c. 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269 recante <i>Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale a danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù</i></p> <p>REGOLAMENTO: DM 30 ottobre 2007, n. 240, come modificato dal DM 21 dicembre 2010, n. 254.</p>	<p>L'Osservatorio è stato istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri e attualmente opera presso il Dipartimento per le pari opportunità.</p> <p>L'Osservatorio è presieduto dal Capo del Dipartimento per le pari opportunità ed è composto da cinque membri designati dal Ministro per le pari opportunità – di cui uno con funzioni di coordinatore tecnico scientifico – da un componente designato dal Ministro o Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del consiglio dei ministri con delega per le politiche della famiglia, da tre componenti designati rispettivamente dal Capo della Polizia e dai Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, nonché da tre componenti designati dalle associazioni nazionali maggiormente rappresentative nel settore della lotta al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno dei minori.</p>	<p>Acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.</p>	<p>a) acquisisce dati e informazioni a livello nazionale e internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi;</p> <p>b) analizza, studia ed elabora i dati forniti dalle pubbliche amministrazioni;</p> <p>c) promuove studi e ricerche sul fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale;</p> <p>d) informa sull'attività svolta, anche attraverso il proprio sito internet istituzionale e la diffusione di pubblicazioni mirate;</p> <p>e) redige una relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte, anche ai fini della predisposizione della relazione che il Presidente del consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento, ai sensi dell'art. 17, c. 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269;</p> <p>f) predispone il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (Ciclope) e che costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia ai sensi dell'art. 1, c. 2, del DPR 14 maggio 2007, n. 103;</p> <p>g) acquisisce i dati inerenti le attività di monitoraggio e di verifica dei risultati, coordinandone le modalità e le tipologie di acquisizione e assicurandone l'omogeneità;</p> <p>h) partecipa, a mezzo di suoi componenti designati dal capo del Dipartimento per le pari opportunità, all'attività degli organismi europei e internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.</p>

MISURARE il BENESSERE oltre il PIL: la SFIDA della COMPLESSITÀ

Filomena Maggino

Ultimamente il dibattito sulle nuove misure di benessere ha raggiunto un vasto pubblico. Tale dibattito, spesso accompagnato dal ricordo delle parole di Robert Kennedy (discorso tenuto il 18 marzo 1968 presso la Kansas University), è stato sollecitato anche dall'avvio di prestigiose iniziative, come quella della commissione istituita nel 2008 dal presidente francese Sarkozy (nota attraverso i nomi di coloro che l'hanno presieduta, Stiglitz, Sen e Fitoussi). Ciò che emerge chiaramente dal dibattito è che il cambiamento di paradigma richiede un'attenzione particolare alla definizione sia dei concetti che delle metodologie. Infatti, se da una parte la selezione

degli indicatori secondo la nuova prospettiva richiede di fare i conti con una necessità (rappresentata dalla *relativizzazione*) e deve affrontare un rischio (dato dall'eccessivo *riduzionismo*), dall'altra essa rappresenta una vera e propria sfida data dalla *complessità* della realtà. La possibilità di un'appropriata identificazione delle nuove misure di benessere per un Paese sta nella capacità e nella consapevolezza degli attori cui è richiesto di fare questo esercizio (statistici, ricercatori, analisti, policy makers, comunicatori, cittadini, ecc.) che richiede al tempo stesso di considerare e rispettare la complessità, di evitare un eccessivo riduzionismo e di comprendere come rendere tutto relativo.

Complessità della definizione

Uno dei principali elementi di complessità nello sviluppare indicatori di benessere è rappresentato dalla definizione di “benessere” che deve rispettare la complessità di tale concetto. Sono molti i tentativi di definire il benessere di un Paese. In questa sede è possibile provare a classificarli secondo alcuni criteri (Maggino, 2015).

(A) Definizioni che fanno riferimento a “strutture di valori”

I concetti classificati secondo questo criterio sono distinti a seconda della struttura di valori adottata che possono fare riferimento principalmente a tre approcci (Diener, Suh, 1997), sintetizzati nella tabella 1.

Tabella 1 - Definizioni di benessere classificate secondo diverse strutture di “valori”

A cosa è legato il benessere	Cosa dovrebbe essere osservato	Strategie di osservazione		Misure adottate
		Cosa	A che livello	
Capacità e possibilità di selezionare beni e servizi	Reddito, considerato il principale strumento per raggiungere un accettabile standard di vita.	Ricchezza (osservata o stimata)	<ul style="list-style-type: none"> • di individui (reddito) • di società (Pil) 	Indici economici
Ideali normativi	Insieme di caratteristiche ispirate a obiettivi normativi, basati su valori morali o obiettivi di policy.	Condizioni di vita	<ul style="list-style-type: none"> • di individui (lavoro, ...) • di società (coesione sociale, democrazia, ...) 	Indicatori sociali
Esperienze soggettive	Reazioni individuali, cognitive ed emotive, alla propria vita (rispetto a specifici ambiti).	Percezioni e atteggiamenti individuali	Soddisfazione espressa a livello individuale	Indicatori soggettivi

(B) Definizioni che fanno riferimento a “prospettive di osservazione”

I concetti classificati secondo questo criterio guardano alla realtà da diverse prospettive di osservazione, in altre parole in termini di (i) processo, (ii) condizioni o (iii) obiettivi.

(i) Processo. Secondo questa prospettiva, il benessere individuale e collettivo è legato a determinati processi (più o meno virtuosi), che possono essere descritti in termini di:

- sviluppo (spesso riferito a cambiamenti qualitativi dinamici di un sistema economico);
- crescita (spesso riferito a un’espansione quantitativa misurabile su dimensioni fisiche di un sistema economico);
- progresso, concetto complesso che fa riferimento a un avanzamento del sistema sociale.

Tali concetti comprendono anche le dinamiche inverse (per esempio decrescita, recessione; Horn, 1993).

(ii) Condizioni. Secondo questo approccio, il benessere di una società è visto in funzione:

- della disponibilità di risorse (forza lavoro, attrezzatura, disponibilità finanziaria);
- della distribuzione del reddito e della ricchezza (e delle sue implicazioni sociali);
- dei servizi sociali e loro relazione e implicazioni sull’economia.

Tale prospettiva richiede che ciascun individuo:

- si identifichi nella propria società;
- acquisisca collettivamente il sapere, i valori e le abilità al fine di condividere e arricchire le risorse della società per il vantaggio di tutti i suoi membri senza gravare su altre comunità o sull’ambiente (Horn, 1993).

(iii) Obiettivi. Tale prospettiva sposta l’attenzione dai processi e dalle condizioni agli obiettivi (sostenibilità, qualità della vita, e così via).

(C) Definizioni che fanno riferimento a “punti di osservazione”

I concetti classificati secondo questo criterio (Berger-Schmitt, Noll, 2000) sono distinti rispetto al punto di osservazione, che può essere centrato (i) sugli individui (qualità della vita) o (ii) sulle società (qualità delle società).

Le definizioni di benessere concettualizzate implicitamente o esplicitamente a livello individuale prendono in considerazione risorse e capacità individuali, benessere soggettivo, bisogni di base, le condizioni di vita.

Le definizioni focalizzate sulle società nel suo complesso fanno riferimento a dimensioni quali vivibilità, integrazione, solidarietà, coesione sociale, esclusione sociale, capitale sociale, sviluppo umano.

Verso una definizione esaustiva

Dalla precedente sintesi si deduce che ciascuno degli approcci identificati non è in grado di descrivere in modo articolato il benessere in quanto si concentra su determinati aspetti senza considerare la realtà nella sua complessità. Anche se è difficile identificare una definizione di benessere che sia il più possibile condivisa, è necessario, per poter evitare parzialità e incompletezze, adottare un modello concettuale multidimensionale in grado di conciliare

- il livello individuale (qualità della vita);
- il livello sociale (qualità della società).

Entrambi i livelli sono definiti da aspetti oggettivi e soggettivi e sono osservati attraverso misure e indicatori oggettivi e soggettivi.

1. Qualità della vita

Le definizioni di “qualità della vita” sono molte e possono essere classificate secondo diverse prospettive (Sirgy, 2011; Stiglitz *et al.*, 2009). Tra i diversi approcci, quello proposto da Zapf (1975, 1984), definito da due componenti, *condizioni di vita* e *benessere soggettivo* rappresenta uno dei più conosciuti e adottati.

Condizioni di vita

Gli aspetti rilevanti delle condizioni di vita fanno riferimento alle condizioni oggettive di vita e agli aspetti soggettivi delle condizioni di vita. Le condizioni oggettive di vita riguardano le diverse situazioni (osservate nella prospettiva degli *outcomes*) nelle quali ciascun individuo è coinvolto e che riguardano risorse, *capability*, standard di vita, circostanze esterne, ecc.

Gli aspetti soggettivi delle condizioni di vita possono riguardare diverse dimensioni, quali l'autodeterminazione (espressa in termini di autonomia percepita), la libertà di poter scegliere il proprio stile di vita, lo spirito di iniziativa (nel significato di capacità e possibilità di contribuire a costruire il benessere comune), senso/scopo della propria vita, adeguatezza percepita.

Benessere soggettivo

Una delle definizioni più accettate e adottate di **benessere soggettivo** lo concepisce come un costrutto composito descritto da due distinte componenti, cognitiva ed emotiva (Diener, Emmons, 1984; Diener, 1984).

La componente cognitiva riguarda il processo attraverso il quale ciascun individuo valuta re-

trospectivamente (in termini di “soddisfazione”) la propria vita nel suo complesso o in particolari ambiti. La valutazione soggettiva è fatta facendo riferimento a particolari standard del tutto individuali (aspettative, desideri, ideali, esperienze, ecc.). Conseguentemente, il livello di soddisfazione è espresso come una funzione degli obiettivi raggiunti, delle ambizioni soddisfatte, degli ideali rispettati, delle esperienze vissute o di quelle degli altri. In altre parole, la soddisfazione per la vita è il risultato di un processo cognitivo che consente all'individuo di valutare la propria situazione presente rispetto agli standard individualmente definiti (Nuvolati, 2002).

La componente emotiva (affettiva) si riferisce alle emozioni provate dagli individui nella loro vita quotidiana e si riferisce al presente. Le emozioni possono essere positive (*pleasant affects*) oppure negative (*unpleasant affects*); tali componenti sono considerate concettualmente distinte e influenzate da fattori diversi (Bradburn, 1969; Diener, Emmons, 1984; Argyle, 1987). Osservare tale componente è particolarmente importante in quanto consente di avere informazioni sulla struttura temperamentale utilizzata dagli individui nell'affrontare la vita quotidiana¹.

La combinazione delle due componenti spesso determina le scelte individuali (Kahneman, Krueger, 2006).

2. Qualità della società

Dal punto di vista della società in generale, il benessere coinvolge concetti come la coesione economica e sociale, l'integrazione, il capitale sociale, che sono osservate sia a livello micro che a livello macro:

- attività politica e impegno sociale (attraverso associazioni, organizzazioni, ecc.);
- partecipazione sociale e politica;
- relazioni sociali (reti informali);
- qualità delle relazioni (valori condivisi, conflitti, solidarietà);
- performance delle istituzioni.

Esplorando gli aspetti soggettivi del benessere della società è possibile identificare:

- fiducia, espressa in termini di (i) fiducia interpersonale (familiari, amici, vicini, colleghi, ecc.) e (ii) fiducia sistemica (stato, governo, parlamento, politica, figure istituzionali, pubblica amministrazione, partiti politici, siste-

¹ Secondo alcuni autori, come Veenhoven, le determinanti degli *affects* sono universali e conseguentemente non prodotte da risposte individuali o non sono spiegate da differenze culturali.

Anche se è difficile identificare una definizione di benessere che sia il più possibile condivisa, è necessario, per poter evitare parzialità e incompletezze, adottare un modello concettuale multidimensionale in grado di conciliare il livello individuale (qualità della vita) e il livello sociale (qualità della società).

Osservare il benessere di una società richiede di verificare anche la qualità di tale benessere. Cercando di definire la qualità del benessere, dovrebbero essere considerate due particolari prospettive concettuali, l'equa distribuzione del benessere (equità) e i limiti della sua promozione (sostenibilità).

ma giudiziario, polizia, sistema scolastico, sistema sanitario, sistema finanziario e del credito, imprese, sistema dell'informazione, associazioni, organizzazioni internazionali, organizzazioni religiose, ecc.);

- identità, espressa in termini di senso di appartenenza alla propria città, regione, nazione, ecc.;
- struttura sociale percepita, in riferimento a (i) esclusione sociale (sentirsi o meno parte della società), o (ii) solidarietà (interesse e preoccupazione per le condizioni di vita di altri gruppi sociali);
- valori, che possono essere espressi in termini di importanza che ciascun individuo attribuisce ai diversi ambiti di vita per se stesso o in generale per la vita delle persone. Mentre nel primo caso è possibile osservare gli "investimenti" individuali, nel secondo si esplora la struttura individuale dei valori.

Confrontare diverse realtà (Paesi, ma anche regioni) non implica necessariamente l'utilizzo delle stesse variabili e – conseguentemente – degli stessi indicatori ma richiede scelte differenziate (Stiglitz *et al.*, 2009). Infatti, la scelta delle variabili è in funzione spazio e tempo in quanto dipende dai valori condivisi da una certa società o comunità che a loro volta possono cambiare nel tempo. Conseguentemente, trasferire un determinato concetto di qualità della vita sviluppato in un altro contesto può essere fuorviante.

La qualità del benessere

La relazione tra benessere individuale (sia sog-

gettivo che oggettivo) e quello della società dovrebbero essere considerati esplorando due questioni. Da una parte, anche se il concetto di "benessere della società" potrebbe essere rilevato facendo riferimento all'aggregazione degli outcome individuali, la somma semplice del benessere di tutti gli individui appartenenti a una comunità non può rappresentare il benessere di quella comunità, che dovrebbe comprendere anche altre caratteristiche. In altre parole, la discussione riguarda se il perseguire il benessere di una società richieda un compromesso tra "benesseri" individuali, ovvero dovrebbe essere verificato se il benessere di qualunque individuo è perseguito a scapito del benessere di altri individui (Maggino, 2015).

Osservare il benessere di una società richiede di verificare anche la qualità di tale benessere. Cercando di definire la qualità del benessere, dovrebbero essere considerate due particolari prospettive concettuali, l'equa distribuzione del benessere (equità) e i limiti della sua promozione (sostenibilità).

Equità nella distribuzione del benessere

L'equa distribuzione può far riferimento a concetti quali inclusione/esclusione sociale, disparità e disuguaglianze, rispetto alla distribuzione del welfare all'interno di una società e monitorata verificando:

- le disuguaglianze tra individui, organizzazioni, gruppi;
- le disparità tra aree geografiche, regioni e così via.

È comunque possibile identificare dimensioni

di equità anche a livello individuale (equità del benessere a livello micro). In questa prospettiva, è possibile identificare due livelli di equità:

- esterna, osservata confrontando diversi gruppi sociali (identificati in base al genere, al gruppo di età, all'etnia, alla cittadinanza, ecc.);
- interna, riferita per ciascun individuo all'equilibrio tra i diversi aspetti della vita.

L'equità esterna potrebbe essere verificata anche in termini di percezioni individuali. L'equità percepita si riferisce alle valutazioni soggettive espresse rispetto ai diversi livelli e contesti di vita. Per esempio:

- equità/disuguaglianza percepita nelle condizioni di vita confrontando le proprie condizioni di vita con quelle di altre persone;

- equità/disuguaglianza nelle condizioni di vita tra diversi gruppi.

Sostenibilità del benessere

Il benessere di una società dovrebbe essere monitorato tenendo conto dei suoi limiti. L'idea di limite è legata al concetto di sostenibilità del benessere, a sua volta non facile da definire. Si può riferire alla possibile erosione/permanenza/miglioramento/deterioramento delle condizioni di vita (interpretabili in termini di capitali) rispetto al futuro delle presenti generazioni e quelle future.

In questa prospettiva, la sostenibilità del benessere può essere definita facendo riferimento ai capitali che dovrebbero essere preservati e a due prospettive (tabella 2)².

Tabella 2 - "Sostenibilità": capitali, prospettive e livelli di osservazione

		Prospettive		
		↓		
Capitali →	fisico	comportamenti che toccano la salute individuale ...		micro
	sociale	comportamenti che toccano le relazioni e le reti sociali ...		micro & macro
	economico	comportamenti che toccano il welfare ...		micro & macro
	umano	comportamenti che toccano capacità, individuali ...		micro
	naturale	comportamenti che toccano le risorse naturali ...		macro
		... delle presenti generazioni	... delle future generazioni	← Level of observation

Un approccio alternativo è quello di guardare ai limiti del benessere facendo riferimento al concetto di **vulnerabilità**. Tale concetto richiede l'identificazione da una parte dei **fattori di rischio** del presente livello di benessere e, dall'altra, i **fattori di resilienza** (in termini di risorse e *capability*) che possono essere attivati per affrontare possibili necessità e rischi futuri. In entrambe le prospettive, le osservazioni (ma anche le attivazioni) possono essere realizzate a livello micro e macro rispetto alla dimensione spaziale e quella temporale. Il principio che può mettere in relazione rischio e resilienza è quello di precauzione (visto non solo in termini di prevenzione).

Qualunque approccio al limite si adotti, il suo monitoraggio potrebbe richiedere sia misure ad hoc che approcci analitici articolati già disponibili (Stiglitz *et al.*, 2009; Giovannini *et al.*, 2012). È possibile individuare anche aspetti soggettivi del benessere, monitorati in termini di:

- esplorazione analitica della sostenibilità degli

aspetti soggettivi del benessere;

- misurazione degli aspetti soggettivi della sostenibilità, che possono presentare confronti retrospettivi o valutazioni prospettiche, per esempio:
 - sostenibilità percepita rispetto alle aspettative;
 - proprie condizioni di vita attuali confrontate con quelle future (possibili miglioramenti/peggioramenti);
 - condizioni attuali del proprio Paese confrontate con quelle future (possibili miglioramenti/peggioramenti);
 - aspettative rispetto ai propri standard di vita (miglioramenti/peggioramenti)

Ulteriori definizioni: caratteristiche contestuali e ambiti di vita

La struttura socioeconomica

Accanto ai concetti definiti, è necessario descrivere e monitorare una dimensione ag-

² Secondo l'approccio *four-capital* della Banca mondiale, per esempio, lo sviluppo sostenibile dovrebbe valorizzare e preservare il capitale sociale, umano, quello prodotto e il capitale naturale delle generazioni presenti per quelle future.

giuntiva che consenta di definire la società nel suo complesso: la struttura socio-demografica, economica e valoriale. In questa prospettiva, un importante ruolo è quello sostenuto dalla struttura e dalle dinamiche della popolazione, vista come produttrice di vincoli.

Gli ambiti di vita (domini)

Valutare il benessere di un Paese e la sua equità e sostenibilità richiede un consenso politico e sociale nella definizione non solo dei concetti ma di altri aspetti quali gli **ambiti di vita o domini** (Noll, 2004).

I domini rappresentano segmenti della realtà in cui ciascun individuo vive e in cui i rilevanti concetti e le relative dimensioni vengono osservate, monitorate e valutate. Esempi di domini sono la famiglia, l'abitazione, la salute, i trasporti, l'ambiente, il lavoro (visto come mercato del lavoro ma anche come condizioni di lavoro), e così via.

Di fatto, una lista condivisa di domini e delle loro priorità non esiste, anche perché tale lista dipende molto da determinati valori e valutazioni valide e accettabili in un certo luogo per un certo periodo di tempo (Noll, 2004). È anche vero che negli studi empirici tali liste presentano domini che spesso ricorrono (Felce, Perry, 1995; Nuvolati, 1997; Johansson, 2002; Stiglitz *et al.*, 2009), mettendo in evidenza come le condizioni umane portano ad affrontare questioni che sono comuni a tutti gli essere umani e che richiedono soluzioni discusse collettivamente. In genere, le differenze riguardano l'importanza che viene attribuita a ciascuno dei domini.

Complessità nella selezione degli indicatori

Definire un concetto è sempre un compito impegnativo, specialmente quando il concetto è complesso e multidimensionale come quello di benessere. Questo introduce un'ulteriore complessità riguardante la selezione degli indicatori che dovrebbero essere coerenti con i concetti adottati.

Indagare i diversi aspetti legati al benessere richiede la definizione di indicatori elementari di base.

Per selezionare e gestire gli indicatori, è necessario considerare diverse questioni, specialmente quando si procede all'interno di un sistema complesso che deve consentire la realizzazione

di funzioni come quella del monitoraggio e del reporting.

Prospettive di osservazione

Gli indicatori si distinguono secondo diverse **prospettive di osservazione**. In generale, è possibile identificare diverse prospettive:

- Prospettiva **conglomerativa** e prospettiva **deprivational**; le misure di primo tipo aumentano quando il benessere aumenta e diminuisce quando il benessere diminuisce mentre quelle del secondo tipo misurano solo il livello di benessere di welfare del gruppo che sta peggio. Secondo Anand e Sen (1997) i due approcci non sono in alternativa ma sono tra loro complementari.
- Prospettiva di **input** (risorse) e di **outcomes** (risultati). È difficile distinguere le due situazioni; infatti, alcuni aspetti possono essere classificati allo stesso tempo (o in momenti diversi) come input o output; la diminuzione dei consumi delle famiglie per gli alimenti può rappresentare un indicatore di output ma anche un indicatore di input per le conseguenze che questa diminuzione può produrre.
- Prospettiva **positiva** e **negativa**. Indicatori negativi possono essere gestiti o interpretati in maniera tale da rappresentare misure positive di benessere (per esempio le misure di morbosità e mortalità).
- Prospettiva dei **benefici** e dei **costi**. Misure riguardanti determinati valori possono produrre valutazioni diverse.
- Prospettiva di **status** e di **trend**. Gli indicatori di **status** misurano un certo fenomeno in un particolare momento consentendo confronti tra realtà diverse. Per poter realizzare confronti in maniera adeguata, i dati devono essere relativizzati (in termini concettuali, temporali, geografici, sociali, culturali, politici, ambientali, amministrativi, ecc.). Gli indicatori di **trend** misurano un certo fenomeno nel tempo; ciò richiede dati rilevati attraverso un disegno longitudinale (per esempio, indagini ripetute su una particolare popolazione). Questi indicatori possono produrre delle vere e proprie **serie temporali** che devono essere gestite con molta cautela in quanto i momenti osservati potrebbero risultare tra loro non confrontabili e/o gli indicatori potrebbero risultare non applicabili dopo un po' di tempo.

Livelli di osservazione

Gli indicatori possono essere distinti secondo i livelli di osservazione che possono essere micro/macro oppure interno/esterno.

- Gli indicatori sono micro, quando i loro valori riguardano individui o gruppi oppure macro quando riguardano comunità, regioni, Paesi, ecc. I valori che si riferiscono al livello macro non necessariamente equivalgono alla somma dei valori osservati a livello micro e che compongono la particolare realtà macro. Allo stesso tempo, I valori osservati per ciascun livello micro non necessariamente riflettono ciò che emerge a livello macro.
- Gli indicatori possono essere interni o esterni; tale polarità è sensibile alla osservazione individuale; infatti, i concetti definiti a livello individuale possono essere osservati sia a livello “esterno” (per esempio condizioni oggettive di vita) che “interno” (per esempio valutazioni e percezioni soggettive).

Natura delle caratteristiche osservate che può essere:

- oggettiva o soggettiva, che fa riferimento a possibili aspetti di un fenomeno che si integrano tra loro;
- quantitativa o qualitativa, che richiede una coerente scelta degli indicatori (per esempio, “aspettativa di vita” e “aspettativa di vita in buona salute”).

Livelli di dis/agggregazione

Nel definire gli indicatori è necessario considerare anche le difficoltà legate alla disponibilità di indicatori (nel tempo e nello spazio) e all'armonizzazione delle diverse fonti di dati e livelli di osservazione.

- **Struttura temporale**, che non sarà necessariamente uguale per tutti gli indicatori selezionati ma sarà adeguata alla dinamica dei fenomeni osservati. Tale dinamica consente di identificare la durata ottimale per comprendere gli impatti di azioni e di politiche.
- **Struttura spaziale**, che dovrebbe essere adeguata al fenomeno osservato e al suo livello di governance; per esempio, la migliore dimensione per comprendere e monitorare l'inquinamento potrebbe essere molto diversa da quella per comprendere e monitorare la criminalità. Inoltre, è necessario tenere presenti le peculiarità di determinate zone.

Indagare i diversi aspetti legati al benessere richiede la definizione di indicatori elementari di base. Per selezionare e gestire gli indicatori, è necessario considerare diverse questioni, specialmente quando si procede all'interno di un sistema complesso che deve consentire la realizzazione di funzioni come quella del monitoraggio e del reporting.

Per esempio, determinati servizi, per le loro caratteristiche, sono necessariamente distribuiti tra territori in modo disuguale (ospedali, musei, università, biblioteche).

Benchmark

La definizione e la selezione di un indicatore dovrebbe essere accompagnata dall'identificazione del suo benchmark. Ciascun benchmark rappresenta un punto di riferimento rispetto al quale valutare la situazione presente. In questa prospettiva, un benchmark può rappresentare il punto dal quale si effettua la misurazione. Di fatto, confrontarsi con un benchmarking è un processo sistematico, utile per monitorare e stimolare azioni di miglioramento consentendo di stabilire priorità e valutare impatti.

In generale, un benchmark può assumere diverse forme (Śleszyński, 2012):

1. punto di riferimento (o valore critico)³, rappresentato da un'informazione stabilita dalla ricerca scientifica o da particolari norme;
 2. freccia, che indica il confronto rispetto a precedenti performance (situazione in miglioramento o in peggioramento);
 3. *best practice*, che rappresenta un modello da seguire;
 4. *goal*, definito attraverso un processo consensuale, facendo riferimento a paradigmi culturali e normativi, o attraverso la pressione di gruppi di esperti o movimenti d'opinione.
- In ogni caso, il valore di un benchmark richiede sempre il raggiungimento di un certo consenso.

³ Il punto di riferimento può essere rappresentato da un gruppo di riferimento (per esempio la percentuale di individui che hanno riferito un alto livello di soddisfazione per la propria vita).

Livelli di comunicazione

Gli indicatori si distinguono rispetto al loro livello comunicativo che si riferisce al gruppo destinatario della comunicazione. In questa prospettiva, gli indicatori si classificano come:

- **cold indicators**, quando gli indicatori hanno un alto livello di complessità e difficoltà;
- **hot indicators**, quando gli indicatori sono costruiti a un basso livello di difficoltà;
- **warm indicators**, quando gli indicatori mostrano un buon equilibrio tra comprensibilità e complessità.

Scopi

Gli scopi si riferiscono all'uso degli indicatori che può essere:

- **descrittivo**, quando gli indicatori descrivono una particolare realtà. Si tratta di indicatori che consentono di descrivere l'andamento dei fenomeni nel tempo, la differenza tra aree geografiche, e le relazioni tra diversi fenomeni sociali;
- **esplicativo**, quando gli indicatori consentono di interpretare la realtà;
- **predittivo**, quando gli indicatori aiutano a delineare in maniera plausibile tendenze evolutive; per poter delineare andamenti futuri, tali indicatori richiedono l'adozione di particolari modelli;
- **normativo**, quando gli indicatori sostengono e guidano decisioni e azioni di intervento (*policies*). Tale uso richiede la definizione di particolari standard (definiti in termini di tempo, territorio, ecc.) che consentano la valutazione degli interventi e il raggiungimento degli obiettivi;
- **problem-oriented**, quando gli indicatori sono definiti in funzione di una specifica ipotesi finalizzata a identificare contesti, severità di specifici problemi (per esempio, la diminuzione del livello di qualità della vita tra gli immigrati);
- **valutativo**, quando gli indicatori consentono il monitoraggio di particolari processi, la verifica del cambiamento di particolari condizioni o degli effetti di particolari azioni.

Considerazioni finali

Come detto, per poter misurare e monitorare il benessere, è necessario un sistema che tenga conto della complessità della società, che richiede la definizione di molti indicato-

ri, disegnati e organizzati all'interno di una coerente struttura concettuale. Tale sistema fornisce tutti gli strumenti conoscitivi a supporto delle decisioni.

Occuparsi della misurazione del benessere tenendo conto della sua multidimensionalità non solo coinvolge questioni filosofiche e politiche ma riguarda la vita reale di ciascun individuo e ciascuna comunità. Conseguentemente, i concetti sono considerati a livelli diversi (individuale, familiare, locale, nazionale, ecc.) i quali interagiscono tra loro. Per ottenere cambiamenti e trend positivi, il processo decisionale è sostenuto da un sistema di monitoraggio visto come osservatorio continuo del benessere, finalizzato a osservare tendenze, valutare effetti di politiche, pianificare future azioni.

Allo stesso tempo, il sistema di monitoraggio dovrebbe essere basato su un solido sistema democratico e un trasparente sistema di informazione. In questo, un ruolo strategico è giocato dalla scuola, dalla ricerca e dalla statistica ufficiale, che devono trovare un solido consenso ufficiale.

In tale quadro, è possibile immaginare il decisore politico come un pilota impegnato nella cabina di pilotaggio (Maggino, 2009). La statistica ha il compito di definire, costruire e sviluppare la strumentazione della cabina. Perché l'aereo possa decollare sono necessari i seguenti elementi:

- una chiara definizione della destinazione (*goals*);
- un procedimento imparziale che consenta alla comunità di giungere a una decisione condivisa sulla destinazione (democrazia);
- una conoscenza approfondita delle pre-condizioni (risorse);
- un'osservazione costante delle condizioni di volo (sistema di monitoraggio);
- una trasmissione e una condivisione continua delle informazioni sulle condizioni di volo (sistema dell'informazione);
- un ambiente culturale favorevole al miglioramento delle condizioni del sistema (ricerca scientifica);
- un sistema che consenta alla comunità di affrontare e gestire le emergenze (welfare e sicurezza sociale);

Se anche uno solo di tali elementi manca, il raggiungimento dell'obiettivo di una buona società è seriamente compromesso.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anand, S., Sen, A. (1997), *Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective*, Human Development Papers 1997, UNDP.
- Argyle, M., (1987), *The psychology of happiness*, London, Methuen.
- Berger-Schmitt, R., Noll, H.H. (2000), *Conceptual framework and structure of a European system of social indicators*, EuReporting Working Paper No. 9, Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA) - Social Indicators Department, Mannheim.
- Bradburn, N.M (1969), *The structure of psychological well-being*, Chicago, Aldine.
- Diener, E., Suh, E. (1997), *Measuring quality of life: economic, social, and subjective indicators*, in «Social indicators research», vol. 40, p. 189-216.
- Diener, E., Emmons, R.A. (1984), *The independence of positive and negative affect*, in «Journal of personality and social psychology», 47 (5).
- Diener, E., Seligman, M.E.P. (2004), *Beyond money: toward an economy of well-being*, in «Psychological science in the public interest», 5.
- Diener, E., et al. (2008), *Well-being for public policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurofound - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2005), *First European quality of life survey: life satisfaction, happiness and sense of belonging*.
- Eurostat (2000a), *Definition of quality in Statistics*, Eurostat Working Group on Assessment of Quality in Statistics, Eurostat/A4/Quality/00/General/Definition, Luxembourg, April 4-5.
- (2000b), *Standard quality report*, Eurostat Working Group on Assessment of Quality in Statistics, Eurostat/A4/Quality/00/General/Standard Report, Luxembourg, April 4-5.
- Felce, D., Perry, J. (1995), *Quality of life: its definition and measurement*, in «Research in developmental disabilities», 16 (1), p. 51-74
- Giovannini, E., et al. (2012), *L'iniziativa Cnel-Istat per la misurazione del benessere equo e sostenibile in Italia*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 1.
- Horn, R.V., (1993), *Statistical indicators*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Johansson, S. (2002), *Conceptualizing and measuring quality of life for national policy*, in «Social indicators research», 58, p. 13-32.
- Kahneman, D., Krueger, A.B. (2006), *Developments in the measurement of subjective well-being*, in «Journal of economic perspectives», 20(1).
- Maggino, F. (2009), *The state of the art in indicators construction in the perspective of a comprehensive approach in measuring well-being of societies*, Firenze, Firenze University Press, Archivio E-Prints.
- (2015), *Assessing the subjective wellbeing of nations*, in Glatzer, W., et al. (eds.) *Global handbook of well-being and quality of life: exploration of well-being of nations and continents*, Springer (Series: International handbooks of quality-of-life).
- Noll, H.H. (2004), *Social indicators and indicators systems: tools for social monitoring and reporting*, paper presented at OECD, World Forum Statistics, knowledge and policy, Palermo, 10-13 November 2004.
- Nuvolati, G. (1997), *Uno specifico settore di applicazione degli indicatori sociali: la qualità della vita*, in Zajczyk, F., *Il mondo degli indicatori sociali, una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Roma, La nuova Italia scientifica, p. 69-94.
- (2002), *Qualità della vita e indicatori sociali*, seminario tenuto al PhD degree programme *Scienza tecnologia e società*, aprile, Dipartimento di sociologia e di scienza politica, Università della Calabria, disponibile online <http://www.sociologia.unical.it/convdottorati/nuvolati.pdf>.
- Patel, S., et al. (2003), *A framework for assessing the quality of education statistics*, Development data group and human development network, Washington, D.C., World Bank.
- Sirgy, M.J. (2011), *Theoretical perspectives guiding QoL indicators project*, in «Social indicators research», vol. 103, p. 1-22.
- Sirgy, M.J., et al. (2006), *The Quality-of-Life (QoL) research movement: past, present, and future*, in «Social indicators research», vol. 76, n. 3, p. 343-466.
- Śleszyński, J. (2012), *Prospects for synthetic sustainable development indicators*, paper presented at the conference *Quality of life and sustainable development*, September 20-21, Wrocław (Poland).
- Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (eds.) (2009), *Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress*, Paris, disponibile online <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- Veenhoven, R. (1994), *Is happiness a trait? Tests of the theory that a better society does not make people any happier*, in «Social indicators research», 32(2).
- Zapf, W. (1975), *Le système d'indicateurs sociaux: approches et problèmes*, in «Revue internationale des sciences sociales», vol. 27, n. 3.
- (1984) *Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und Wahrgenommene Lebensqualität*, in Glatzer, W., Zapf, W. (eds.) *Lebensqualität in der Bundesrepublik*, Frankfurt - New York, Campus, p. 13-26.

FRANCO OCCHIOGROSSO

Il secolo dell'infanzia

a cura di Barbara Guastella

Il secolo dell'infanzia di Franco Occhiogrosso, edito da La meridiana (2013), ripercorre l'evoluzione della cultura minorile dagli inizi del Novecento a oggi attraverso le storie di adulti e bambini che l'autore ha avuto modo di conoscere e approfondire durante gli anni di lavoro come giudice minorile. Vicende spesso drammatiche, che parlano di abbandono, devianza, sfruttamento e disagio.

Nell'introduzione si sottolinea il radicale cambiamento che nel giro di qualche decennio vi è stato nella condizione dell'infanzia e dell'adolescenza: fino agli anni '30, infatti, non esisteva una legge minorile e il tribunale per i minorenni è stato istituito solo nel 1934.

Dovettero trascorrere oltre tre decenni perché alcune leggi realizzassero un cambiamento importante nella cultura dell'infanzia e il minore fosse quindi considerato non più un oggetto, privo di ogni personalità, ma soggetto di diritti. Abbiamo intervistato Franco Occhiogrosso per approfondire alcuni temi affrontati nel volume, come l'adozione mite, la mediazione e la giustizia penale minorile.

Il libro racconta i profondi mutamenti che hanno attraversato la cultura dell'infanzia nell'arco di un secolo, il Novecento, attraverso le storie dei bambini e dei ragazzi. Com'è nata l'idea di partire dalle vicende dei giovani protagonisti? L'idea di scrivere questo libro, utilizzando storie di bambini e ragazzi, è nata negli ultimi anni della mia vita professionale di magistrato e si è sviluppata in varie fasi.

In un primo periodo erano soprattutto frequenti le sollecitazioni di amici e colleghi che, ascoltando gli occasionali miei racconti di vicende occorsemi durante il mio lavoro, mi chiedevano di non lasciare che il patrimonio di esperienze acquisito durante i lunghi anni trascorsi a fare il giudice per i bambini sia nel tribunale che nella procura per i minorenni si disperdesse. Tra questi amici vi era anche il direttore editoriale di La meridiana, la casa editrice che in seguito avrebbe pubblicato il mio volume.

In una seconda fase mi sono convinto che effettivamente occuparmi professionalmente di bambini "reali", protagonisti non solo di brutte storie, ma anche di retaggi culturali fosse un'occasione preziosa per scriverne: era questo il modo migliore per essere ancora al servizio dei cittadini più piccoli. Questo ho voluto poi evidenziare nella frase riportata in copertina sul frontespizio, sovrapponendola in parte ai volti dei miei compagni di classe della quarta elementare, la cui foto (dominata da due suore sedute al centro e vestite tutte di nero) mi è sembrata emblematica della cultura minorile "cupa" degli anni '40.

In un terzo momento, infine, ho cominciato a strutturare le numerose vicende secondo una scansione temporanea, ma anche tematica: la scansione della mia vita professionale spesso coincidente con quella dei diritti dell'infanzia.

Il Novecento segna il passaggio da una cultura dell'infanzia in cui il minore è visto come oggetto di diritti a una cultura in cui il minore diventa soggetto di diritti. Un traguardo importante, che ancora oggi, tuttavia, non sempre trova piena ed effettiva attuazione.

Direi che la riflessione sui mutamenti della cultura dell'infanzia nell'arco di un secolo ha decisamente inciso sulla struttura del "Secolo", determinando la suddivisione del lavoro in due parti: la prima – che va fino alla fine degli anni '70 – si riferisce alla cultura minorile del passato, in cui il minore era visto come oggetto di diritti; la seconda, che comincia all'inizio degli anni '80, riguarda la cultura minorile del presente e segna l'evolversi della società verso un nuovo diritto minorile.

I cambiamenti intervenuti sono caratterizzati dalla gradualità della crescita, che consente di distinguere diversi momenti storici: il primo è quello che va fino alla metà degli anni '30 e cioè fino alla legge minorile del 1934, che ha istituito tribunali e procure per i minorenni; il secondo va dagli anni '30 fino alla legge sull'adozione speciale e alla riforma del diritto di famiglia, e quindi fino alla metà degli anni '70; il terzo va da questa data fino ai giorni nostri, percorrendo il tempo delle grandi convenzioni internazionali sui diritti dei minori.

È appunto a partire dagli anni '70 che muta decisamente il panorama normativo: il rapporto genitori-figlio passa da una prospettiva privatistica, per cui il figlio "appartiene" al genitore, a una pubblicistica tesa a tutelare il minore e a difenderlo. La nuova cultura minorile si afferma definitivamente anche grazie a varie convenzioni internazionali, tra cui la Convenzione Onu sui diritti del bambino del 1989 e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini del 1996. Tuttavia è solo con la L. 219/2012 che scompare la "potestà genitoriale" per fare posto alla "responsabilità genitoriale", passando normativamente da un rapporto di potere tra genitori e figlio a uno di servizio.

Ma si tratta di un traguardo solo formale: abusi e maltrattamenti familiari continueranno e anche la conflittualità durante le separazioni coniugali. Sarebbero auspicabili interventi giudiziari molto più drastici rispetto a quelli attuali molto blandi per tutelare davvero i figli nei confronti di genitori prepotenti e aggressivi.

Ne *Il secolo dell'infanzia* si illustrano i grandi passi avanti fatti nel nostro Paese in ambito normativo, ma si accenna anche al "vuoto delle politiche per l'infanzia" che caratterizza la nostra epoca. In quale misura incide il fattore culturale nella difficoltà a colmare questo "vuoto" e qual è invece il peso della crisi economica?

I fattori culturali ed economici incidono fortemente sulle politiche dell'infanzia ed esiste una profonda disuguaglianza tra regione e regione (mortalità scolastica, lavoro minorile, possibilità di messa alla prova nel penale, lotta alla povertà, formazione e successiva occupazione...). Credo che fattore culturale e crisi economica siano molto collegati, nel senso della loro interdipendenza e del loro condizionamento reciproco; ma l'Italia pare avere la vocazione ad arrivare tardi su tanti aspetti dei diritti dell'infanzia, a cominciare dalle politiche sulla famiglia che viene tanto osannata ma lasciata sola, fin dalla nascita di un figlio. Non ci sono aiuti, non ci sono nidi, non si fa nulla per incrementare il lavoro femminile, salvo fare le leggi che tutelano la maternità in maniera anche esagerata, scaricando il peso sul datore di lavoro (anche lo Stato), che perciò spesso evita di assumere le donne. Anche altri Paesi europei sono in crisi ma le scelte di "tagliare" non le fanno sul sociale o sulla cultura.

Quali sono, a suo avviso, le principali lacune che andrebbero colmate in via prioritaria dal punto di vista legislativo?

Quella più evidente riguarda la carenza di un ordinamento penitenziario minorile. L'art. 79 della L. 354/1975 stabilisce che le norme di quello ordinario si applicano anche nei confronti

FRANCO OCCHIOGROSSO

Franco Occhiogrosso è presidente del comitato scientifico di Crc, organismo di conciliazione di Bari, e condirettore della rivista *Minorigiustizia*.

Dal 2007 al 2010 è stato presidente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. È stato inoltre presidente del Tribunale per i minorenni e del Tribunale di sorveglianza di Bari. Ha curato varie pubblicazioni, fra le quali *Manifesto per una giustizia minorile mite* (Franco Angeli, 2009).

dei minorenni sottoposti a misure penali fino a quando non sarà provveduto con apposita legge. Sono ormai trascorsi quasi quarant'anni da quando questa disposizione è entrata in vigore, ma l'impegno di varare una legge minorile specifica assunta da quel legislatore non è stato ancora rispettato. Più in generale è tutto il sistema normativo minorile, attualmente frantumato in tante singole disposizioni che ha bisogno di essere rivisitato. Occorre partire dalla cultura desunta da singole importanti esperienze quali il progetto *Tutori volontari* del Veneto, le modalità di svolgimento del giudizio di separazione coniugale realizzate dal Tribunale di Genova, le attività dei garanti regionali per l'infanzia, la sperimentazione dell'adozione mite a Bari per rendersi conto che, come risposta alle proble-

Le difficoltà che incontra la mediazione per affermarsi nascono principalmente dal fatto che cardine del sistema normativo diretto a gestire i diritti è il processo, fondato sul conflitto tra le parti e sulla logica che nelle contese deve esservi sempre un vincitore e un vinto. La mediazione capovolge questa cultura e punta alla ricerca del consenso dei soggetti coinvolti: non guarda al passato, ai reciproci torti o alle ragioni, ma tende al futuro a cercare nuovi assetti nelle relazioni tra i soggetti.

Attualmente è difficile pensare che la figura del mediatore (familiare, minorile, penale ecc.) possa sostituire di colpo quella dell'avvocato. È piuttosto pensabile che intervengano gradualmente trasformazioni per quest'ultimo, come si va di recente rilevando con l'emergere dell'avvo-

[...] è tutto il sistema normativo minorile, attualmente frantumato in tante singole disposizioni che ha bisogno di essere rivisitato. Occorre partire dalla cultura desunta da singole importanti esperienze [...] per rendersi conto che, come risposta alle problematiche delineate, si va delineando un nuovo diritto minorile e familiare, che ha la peculiarità di essere un diritto mite. Ciò vuol dire che si dovrà fondare sulla comunicazione da parte dei servizi e dei giudici con le persone adulte e minori; dovrà avere come caratteristica fondamentale l'ascolto e la partecipazione del minore.

matiche delineate, si va delineando un nuovo diritto minorile e familiare, che ha la peculiarità di essere un diritto mite. Ciò vuol dire che si dovrà fondare sulla comunicazione da parte dei servizi e dei giudici con le persone adulte e minori; dovrà avere come caratteristica fondamentale l'ascolto e la partecipazione del minore; dovrà mirare a ottenere il consenso e la collaborazione delle persone coinvolte, minore compreso; dovrà coltivare i valori della prossimità al destinatario dell'intervento; della solidarietà e della legalità.

Nel libro si parla di "una stasi molto diffusa dell'intero sistema della mediazione civile e commerciale" e del "cammino ancora lungo" degli altri tipi di mediazione: quali sono le ragioni di questa situazione?

cato "collaborativo", in quanto specializzato in diritto collaborativo e formato alla pratica collaborativa.

Per quanto riguarda poi la mediazione civile e commerciale la stasi determinatasi nel suo sistema nasce dall'intervento della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità di una norma (l'art. 5) rendendo la mediazione civile e commerciale solo facoltativa e non più obbligatoria, con l'effetto che la si utilizza solo quando entrambe le parti concordano di voler farvi ricorso.

Manca infine una normativa generale per la mediazione familiare e per le altre simili (intergenerazionale, interetnica ecc.), che sarebbe invece quanto mai opportuna. Pur con tali limiti tuttavia, non c'è dubbio che la mediazione stia

contribuendo a cambiare la cultura giuridica minorile.

Un altro tema importante affrontato nel volume è la messa alla prova: qual è la strada da percorrere in questo ambito?

Come accennavo prima, c'è bisogno di mettere a disposizione risorse perché possa essere applicata con efficacia e più spesso. A volte i giudici si rendono conto che ciò di cui il ragazzo avrebbe bisogno con la messa alla prova, nel territorio non c'è. Finiscono allora con il non applicarla, specie ai minori stranieri.

Il carcere minorile è definito "un residuo storico, che viola i diritti dei minori": quali sono le sue considerazioni a riguardo?

Il carcere minorile è la struttura che produce maggiore sofferenza al minore sottoposto a processo penale perché lo priva totalmente della libertà personale. Non ha quindi una funzione educativa né di recupero sociale, perché la prima regola che, entrando in carcere, il ragazzo acquisisce è quella dell'omertà e del silenzio. Viene a contatto, infatti, con certi comportamenti, violenze e soprusi, che sa in partenza di dover subire, anche perché se li riferisce all'educatore o al direttore dopo un po' si crea intorno a lui il vuoto con conseguenze depressive spaventose. A ciò si aggiunge spesso il sovraffollamento, per cui le tensioni tra detenuti e di costoro con il personale penitenziario aumentano e causano l'incremento delle forme di disagio psichico e dell'aggressività verso se stessi e verso gli altri. Non sono rari i suicidi, come quello che il libro narra. Infine è anche frequente la violazione del principio di territorialità della pena tramite la "deportazione detentiva" di minorenni (soprattutto stranieri) in istituti penali molto lontani dal luogo di residenza abituale con l'effetto di interrompere i legami familiari e amicali realizzati.

Ne "Il secolo dell'infanzia" si parla anche di adozione mite, una sperimentazione che cerca di venire incontro alle esigenze di tutti quei minori che si trovano in una situazione di semiabbandono permanente, che si perpetua in affidamenti *sine die*. Le storie raccontate nel volume presentano aspetti di positività, ma anche elementi di criticità: quali sono i principali ostacoli che incontrano le esperienze di adozione mite e come superarli?

Effettivamente è stata una sperimentazione effettuata nel Tribunale per i minorenni di Bari dal 2003 al 2008, quando ho lasciato quell'ufficio. Essa ha inteso colmare una lacuna legislativa, relativa ai minorenni in situazione irreversibile di semiabbandono permanente e destinati a rimanere stabilmente tra i cosiddetti "bambini nel limbo", sempre divisi affettivamente tra famiglia di origine, che non può riprenderli stabilmente e quella affidataria che in ogni momento può chiederne l'allontanamento. Ma la mitezza giurisdizionale è anche un percorso culturale, uno spicchio del movimento di pensiero partito dall'idea del diritto mite di Gustavo Zagrebelsky per tendere all'attuazione generale della giurisdizione mite.

Va infine ricordata la sentenza Zhou c. Italia della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo, datata 21 gennaio 2014, che costituisce una pietra miliare per l'affermazione dell'adozione mite (citata letteralmente nella sentenza), non solo in Italia, ma anche in Europa. Risulta da tale sentenza in particolare che su tredici tribunali minorili interpellati ben sei hanno applicato l'adozione mite.

Dalle vicende narrate emergono spesso storie di povertà relazionali e morali delle famiglie. Come si sono evolute, oggi, queste povertà, rispetto a quelle del Novecento?

Dal mio osservatorio del sud dell'Italia posso dire che le povertà si sono modificate, ma rimangono pur sempre povertà. La diffusione dei media, dei social network, di internet ha ridotto l'isolamento ma non ha arricchito le relazioni sociali, e il consumismo, senza una solida base culturale, ha prodotto guasti mostruosi, spingendo tutti a procurarsi tutto, allargando la criminalità (droga, prostituzione, furti). Il grande afflusso di stranieri ha cambiato le nostre città e creato altre sacche di povertà e degrado, senza che la politica sia stata capace di governarlo e di assorbirlo, al contrario fomentando rigurgiti xenofobi e razzisti che non sono certo segnale di arricchimento relazionale o morale.

Si parla spesso della mancanza di dialogo tra tutti gli organismi nazionali posti a tutela dei minori: cosa pensa a riguardo?

Come accenno nell'introduzione del "Secolo", a seguito della ratifica della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989 e della Con-

Ma la mitezza giurisdizionale è anche un percorso culturale, uno spicchio del movimento di pensiero partito dall'idea del diritto mite di Gustavo Zagrebelsky per tendere all'attuazione generale della giurisdizione mite.

venzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini del 1996, che hanno affermato un concetto unico di bambino valido in tutto il mondo e gli hanno attribuito una serie di diritti soggettivi, è derivata in Italia la creazione di nuovi organismi nazionali posti a tutela dei minori (la Commissione parlamentare per l'infanzia, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ecc.). Tra questi un rilievo importante spetta all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, incaricato tra l'altro della predisposizione periodica di piani nazionali di azione. È questa la sede istituzionalmente delegata al confronto e al dialogo tra gli organismi nazionali posti a tutela dell'infanzia per realizzare con i piani di azione il superiore interesse del minore. Spetta naturalmente a detti organismi far sì che l'Osservatorio sia realmente utilizzato per il fine per cui è sorto.

Quali sono le sue considerazioni a proposito della riforma della giustizia minorile e familiare proposta dal Governo?

Lo schema del disegno di delega al Governo approvato dal Consiglio dei ministri il 29 agosto 2014 e recante disposizioni per istituire presso tutte le sedi di tribunale le sezioni specializzate per la famiglia e la persona è deludente. Riprende la cultura ostile ai tribunali per i minorenni a cui già vari anni fa il ministro leghista Castelli si era ispirato e prospetta la separazione delle competenze civili minorili, che passano al tribunale ordinario, da quelle penali che restano ai tribunali per i minorenni.

Viene meno in tal modo l'unitarietà della giurisdizione minorile con uno spreco di risorse e lo svilimento della dimensione educativa e

rieducativa. Viene anche meno per tutte le competenze civili sia la specializzazione dei magistrati e di tutti gli operatori coinvolti sia l'interdisciplinarietà con la presenza di giudici onorari con professionalità diverse dal diritto.

Qual è la storia che più l'ha colpito nella sua lunga esperienza professionale?

La storia che più mi ha colpito nella mia esperienza professionale è quella di Eleonora, a cui nel libro dedico alcune pagine. Ma voglio anzitutto cogliere questa occasione per sottolineare quanto profonda sia tuttora la distanza tra la cultura dell'infanzia emergente da questo libro e quella quotidiana della gente, raccontando un episodio che riguarda il piccolo Gaetano Marchitelli ucciso a Carbonara, un quartiere di Bari, nell'ottobre 2003.

A Gaetano il Comune di Bari ha dedicato una lapide commemorativa collocata in un giardino pubblico del quartiere. Ma qualche sera fa questa lapide è stata spezzata e ridotta in mille pezzi da bulli rimasti ignoti. Certo, il Comune di Bari si è affrettato a ripristinare la lapide, ma il segnale resta.

Passo ora alla storia di Eleonora, che mi ha scosso profondamente, perché in una società che si distingue per la sua opulenza, Eleonora è morta di fame, quando aveva solo tre anni. La madre racconta che la bambina non si alimentava da circa un mese e che lei non l'aveva portata dal medico per curarla, perché la rifiutava, in quanto era scattata in lei la molla della vendetta nei confronti del padre, che l'aveva abbandonata. In sostanza, come costui si comportava con lei, altrettanto faceva lei con Eleonora. Un caso di figlicidio sommerso, una vicenda di uno squallore e di una tristezza senza pari.

HANNE WARMING



Partecipazione, cittadinanza e fiducia nella vita di bambini e adolescenti

a cura di Marina Rago

Hanne Warming insegna sociologia e lavoro sociale per l'infanzia presso la Roskilde University (Danimarca), Dipartimento per gli studi della società e della globalizzazione. Negli ultimi anni ha pubblicato diversi lavori sulla sociologia dell'infanzia e sui diritti dei bambini. È particolarmente interessata all'applicazione dei metodi qualitativi per fare ricerca empirica *con* e *sui* bambini, e predilige l'uso dell'approccio partecipativo e delle strategie di investigazione proprie della prospettiva etnografica critica.

Attualmente dirige la conduzione di un'indagine a raggio nazionale, intitolata *changing societies: citizenship, participation and power*, finanziata dal Ministero degli affari sociali del Governo danese e focalizzata sull'approfondimento delle forme della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, osservate e analizzate durante il processo di costruzione del welfare. È inoltre membro dell'organo di coordinamento della sezione di ricerca *Children and childhood* e del network *Trust dynamics in the governing of childhood* dell'Esa (*European sociological association*). Ha curato la pubblicazione del volume *Participation, citizenship and*

trust in children's lives (2013), Palgrave-Macmillan, che ha ispirato la seguente intervista.

L'analisi del concetto di fiducia può aiutare a comprendere meglio il significato dei concetti di partecipazione, cittadinanza e qualità della vita riferiti alle dimensioni esistenziali dei bambini e degli adolescenti. Stando alle più recenti acquisizioni della sociologia dell'infanzia, quali sono le principali prospettive analitiche che oggi gli esperti di infanzia e adolescenza considerano utili per interpretare correttamente le dinamiche della partecipazione dei bambini?

Luhmann ha concettualizzato la fiducia come un atto comunicativo in grado di generare, appunto, fiducia fra le parti in relazione e di alimentarla in modo dialogico. Questa sua definizione può essere considerata un buon punto di partenza per la nascita e lo sviluppo di relazioni sociali. Oltrepassando l'impostazione di Giddens, che si rifà al concetto psicologico di fiducia di base di Erikson, Luhmann propone una visione diversa, non centrata esclusivamente sull'infanzia. La prospettiva aperta da Luhmann aiuta ad analizzare quei contesti di interazione umana che si mostrano permeati da violenza, aggressività e abusi a danno dei bambini; però, tale prospettiva si mostra un po' debole se considerata in riferimento alla genesi del sistema psichico (condizioni interne di fiducia) e all'analisi delle disegualianze nella distribuzione del potere fra le parti in relazione: questi due aspetti potrebbero offrire un notevole apporto conoscitivo ai nuovi studi sociali sull'infanzia.

Altrettanto importante è la posizione teorica di Bourdieu che ha introdotto il concetto di *habitus*, provando a suggerire un'originale interpretazione delle interazioni umane: esse risulterebbero caratterizzate dalle intime disposizioni individuali – intese come quei modi espressivi di parlare, gesticolare, muoversi, e così via, acquisiti originariamente da ciascun soggetto nella famiglia di appartenenza – che si manifesterebbero inevitabilmente in ogni relazione umana, indicando ai partecipanti la direzione dell'agire fiduciario da intraprendere. Parimenti significativi sono i concetti analitici, anch'essi riconducibili al pensiero di Bourdieu, di campo, posizione doxa e capitale, che permettono di accostarsi all'analisi dell'ordine generazionale, recuperando le tematizzazioni di Leena Alanen.

L'ampio spettro di significati che possono essere attribuiti alla fiducia intesa come referente empirico include un sentimento personale di sicurezza interiore, l'assenza effettiva di fattori in grado di produrre o di generare emozioni di angoscia, paura o ansietà, un buon grado di familiarità verso determinate relazioni o interazioni umane oppure verso specifici percorsi di azione soggettiva, un complesso di aspettative positive sul comportamento altrui (preventivamente immaginato), un'attitudine morale o una predisposizione individuale ad apprendere da ogni situazione.

Secondo Lei, fra tutti questi significati, qual è il più importante e meritevole di rilievo affinché la fiducia diventi una prassi effettiva nella vita dei bambini?

Gli elementi enunciati sono sicuramente importanti per analizzare la qualità della vita infantile, lo spazio sociale che dovrebbe essere riconosciuto ai minori e ai loro sentimenti, la spinta all'azione che i bambini e gli adolescenti dovrebbero ricevere per riuscire a essere protagonisti di una cittadinanza autenticamente attiva.

Per prima cosa mi preme sottolineare il significato di attitudine morale di un adulto verso la cura di un bambino: si tratta di un concetto che facilita la comprensione dell'importanza di annullare le disparità nei rapporti di potere (incluso quello generazionale) e in tutte quelle situazioni in cui sussistono pregiudizi legati a categorie stigmatizzanti. Un atteggiamento adulto improntato alla moralità può migliorare

la costruzione del rapporto fiduciario anche fra gli stessi bambini, che sono inclini spontaneamente all'imitazione di modelli di comportamento percepiti come validi.

In secondo luogo, mi sembra interessante evidenziare il significato di fiducia come complesso di aspettative sul comportamento altrui, un elemento indubbiamente fondamentale per garantire la cooperazione nella nostra società, perennemente esposta a gradi di complessità crescente.

In terza battuta, vorrei invitare a prestare attenzione alla dimensione dell'apprendimento: è molto arduo imparare qualcosa da una persona di cui non ci fidiamo. Nella pedagogia d'impronta autoritaria ai bambini viene richiesto di fidarsi degli adulti, essendo quest'ultimi depositari di conoscenze ed esperienze; ma la fiducia non è qualcosa che si può richiedere, bensì qualcosa che si deve guadagnare o costruire insieme. Non a caso, uno dei limiti dell'approccio pedagogico autoritario è ravvisabile proprio nel significato di fiducia intesa come richiesta fatta ai bambini, i quali invece dovrebbero essere sollecitati ad apprendere nel pieno rispetto della loro singolare prospettiva di osservazione del mondo.

La fiducia nei bambini dovrebbe essere inquadrata anche come una conquista culturale, cioè come un mezzo adeguato a rendere possibile la piena attuazione del processo educativo di ogni minore, soprattutto a garanzia del riconoscimento e della difesa del suo primario interesse (principio sancito dalla Crc). Quale ruolo dovrebbero essere capaci di assumere gli adulti nella vita di relazione con i bambini oppure quale progetto dovrebbero elaborare e sviluppare per creare e diffondere dei contesti di vita associata in cui il grado di potere riconosciuto ai bambini nelle interazioni sociali che li coinvolgono e li riguardano direttamente – per le decisioni che saranno prese sul loro futuro – è pari a quello detenuto dagli adulti?

Pur rischiando di apparire ripetitiva, trovo fondamentale che ogni adulto abbia la sensibilità di “andare incontro” ai bambini, predisponendosi ad accogliere la prospettiva di osservazione del mondo propria di quest'ultimi, per riuscire a imparare da loro. Ogni adulto dovrebbe essere capace di integrare questo atteggiamento con la consapevolezza del suo ruolo sociale, la sua abilità comunicativa e l'uso del capitale relazionale disponibile. Su questo punto, può

L'imperativo professionale è avere un'attitudine personale a interessarsi senza finzioni al benessere del bambino e, quindi, a riconoscere il valore delle sue esperienze, dei suoi punti di vista, dei contributi che può offrire agli altri, anche se tali apporti si discostano dalle prospettive e aspettative degli adulti.

essere utile presentare un esempio tratto da un mio progetto di ricerca sul lavoro sociale effettuato su una ragazza quindicenne accusata dal padre di avere un problema di dipendenza da sostanze stupefacenti. Agli inizi della sua storia terapeutica, questa ragazza aveva un rapporto profondamente conflittuale con il padre, che a volte si era mostrato perfino violento verso di lei, a tal punto da indurla a scappare di casa e a vivere in strada oppure in casa di amici.

Anche le autorità competenti che hanno preso in carico la ragazza hanno instaurato con lei un rapporto basato sulla sfiducia: la accusavano di essere una tossicomane e le rinfacciavano di non recarsi a scuola con regolarità. Benché di fatto non avesse alcuna esperienza di abuso di sostanze stupefacenti, la ragazza ha accettato di affidarsi alle cure di un terapeuta esperto in problemi di dipendenza da droghe. In questo caso, il terapeuta ha usato la sua posizione di esperto conoscitore dei problemi adolescenziali e di adulto maturo e responsabile per costruire con lei un rapporto fondato sulla fiducia; le ha spiegato le cause della situazione conflittuale con il padre e le ha palesato i rischi delle conseguenze derivanti dalla scelta di non frequentare la scuola. Gradualmente la ragazza ha acquisito maggiore consapevolezza di sé e del proprio potenziale e ha conquistato una maggiore autonomia: è andata a vivere in una nuova casa (con la supervisione di un operatore sociale adulto) e, dopo un anno dall'attivazione del servizio professionale, si è laureata, scoprendosi orgogliosa di aver raggiunto un traguardo che in precedenza non aveva mai immaginato (e che nessun adulto attorno a lei credeva possibile).

Le dinamiche fiduciarie che riguardano il rapporto che si instaura fra i bambini e i professionisti che lavorano presso un servizio di cura costituiscono un altro interessante aspetto della qualità della vita infantile e del benessere dei minori globalmente inteso.

Quali abilità, metodi, condizioni di lavoro o

iniziative professionali possono facilitare la costruzione di setting – interni ai vari servizi (educativi, sociali, sanitari, ecc.) per l'infanzia – in cui sia possibile rafforzare le relazioni fiduciarie fra bambini e adulti per far sì che questi ultimi ammettano l'importanza di “dare voce” ai bambini, a ciò che essi sentono, pensano o desiderano, soprattutto per arginare il rischio di comportamenti discriminatori?

L'imperativo professionale è avere un'attitudine personale a interessarsi senza finzioni al benessere del bambino e, quindi, a riconoscere il valore delle sue esperienze, dei suoi punti di vista, dei contributi che può offrire agli altri, anche se tali apporti si discostano dalle prospettive e aspettative degli adulti. Al contrario, l'atteggiamento di chi si pone come “so tutto io” oppure il comportamento che si sostanzia di un supporto professionale isolato possono rivelarsi distruttivi. Dunque, competenze e metodi essenziali sono quelli improntati a un “ascolto attivo”, combinato con una predisposizione all'umiltà e alla riflessione critica sulla conoscenza professionale già acquisita, che dovrebbe sempre essere considerata insufficiente per attingere da ciò che i bambini vivono, sentono, pensano. Ciò significa ridefinire le relazioni di potere fra adulti e bambini.

Inoltre i professionisti dei servizi per i minori dovrebbero essere educati a comunicare fiducia ai bambini e a usare metodi non verbali o strategie di gioco per “entrare” nel loro linguaggio e recepirne le preferenze.

Infine vorrei richiamare l'attenzione sulle condizioni di lavoro dei professionisti: il tempo è indispensabile per creare relazioni fiduciarie; altrettanto necessarie sono le linee guida professionali e la condivisione fra i servizi di metodi di lavoro standardizzati. Poi bisognerebbe che i soggetti impegnati a livello organizzativo/governativo riponessero piena fiducia nelle competenze e nelle abilità dei professionisti dei servizi e fossero pronti a valorizzarne l'operato. La gestione pubblica che tende al “managerialismo” non incoraggia la costruzione di relazioni

fiduciarie con i bambini, né riconosce l'importanza di ascoltare la loro voce e neppure riduce il rischio di comportamenti discriminatori a loro danno.

Il concetto di fiducia è un tratto costitutivo della complessità che caratterizza le società attuali altamente tecnologizzate; esso è strettamente connesso ai problemi della partecipazione attiva, della cittadinanza e dell'inclusione sociale, elementi che sono inquadrabili nella cornice più ampia della necessità di realizzare politiche pubbliche adeguate alle esigenze dei cittadini a garanzia di una buona e pacifica vita democratica. Quali potrebbero essere le conseguenze derivanti da violazioni ripetute del rapporto fiduciario fra adulti e bambini, spesso ravvisabili nell'adolescenza, sull'effettiva possibilità di percepire i giovani come la forza sociale generativa per il rinnovamento delle politiche di governance?

Se un bambino va incontro agli altri con fiducia si sente motivato alla partecipazione sociale, vive un sentimento positivo di appartenenza comunitaria e si sente responsabilizzato verso la difesa del "bene comune". Al contrario, se un bambino è costretto a vivere esperienze caratterizzate da ripetute violazioni del rapporto fiduciario (sia con gli adulti che con i suoi pari), questi episodi traumatici avranno delle conseguenze negative sull'immagine che svilupperà di sé (autostima) e sulla fiducia che sarà in grado di riporre nella società destinata ad accoglierlo come uomo. Quindi egli non proverà alcun sentimento di appartenenza comunitaria, si mostrerà disilluso e passivo, e non avrà voglia di impegnarsi né per sé, né per gli altri; sentendosi emarginato, è probabile che cercherà di opporsi con comportamenti socialmente devianti alla vita democratica e al processo di attuazione delle politiche pubbliche. Purtroppo questo fallimento della società non può essere sanato attraverso programmi di educazione alla cittadinanza rivolti agli adulti: i bambini devono apprendere attraverso esperienze personali fondate sulla fiducia relazionale che ciascuno di loro appartiene alla società e che a essa può offrire un contributo conoscitivo significativo, partecipando in modo costruttivo e critico al suo progresso.

Com'è possibile influenzare i decisori politici e i rappresentanti delle istituzioni locali e nazionali affinché si impegnino a coinvolgere le nuove

Dobbiamo invece prendere in seria considerazione le competenze dei bambini e degli adolescenti e i loro contributi critici sulle pratiche di lavoro esistenti, prestando attenzione anche a quelle opinioni che si discostano da comportamenti e atteggiamenti ritenuti normali o desiderabili dagli adulti.

generazioni nel processo di costruzione e di attuazione delle politiche pubbliche? Oggi questo problema, ancora insoluto, è particolarmente avvertito in Italia, dove le più recenti statistiche nazionali riflettono la tragica situazione di un Paese in cui un numero esagerato di giovani non lavora né studia e neppure si attiva per cercare un impiego, mostrando con questa "passività generazionale" un profondo senso di sfiducia verso i rappresentanti delle istituzioni.

In primo luogo, occorre che i rappresentanti delle istituzioni locali e nazionali prendano consapevolezza delle conseguenze negative derivanti dalla violazione della fiducia posta a fondamento dei rapporti fra i giovani e i responsabili degli organi governativi. C'è bisogno di studi empirici qualitativi, cioè centrati sull'approfondimento di casi particolari, e quantitativi: i primi presentano storie di vita reali, concrete, che hanno un impatto emotivo in grado di sollecitare un cambiamento; i secondi forniscono numeri e statistiche che facilitano l'ascolto e il recepimento della problematicità della situazione da parte dei decisori politici. In secondo luogo, ci sarebbe bisogno di sviluppare un processo di de-costruzione della tradizionale rappresentazione dell'infanzia come stagione che anticipa l'età adulta in cui i bambini sono percepiti come esseri in divenire piuttosto che come persone. Tale de-costruzione è essenziale, in quanto la concezione tradizionale dell'infanzia considera i bambini come soggetti di cui gli adulti non possono fidarsi. Dobbiamo invece prendere in seria considerazione le competenze dei bambini e degli adolescenti e i loro contributi critici sulle pratiche di lavoro esistenti, prestando attenzione anche a quelle opinioni che si discostano da comportamenti e atteggiamenti ritenuti normali o desiderabili dagli adulti.

Educazione interculturale e cooperative learning.

Fondamenti teorici e linee guida per promuovere azioni DI INCLUSIONE e di “INTE(G)RAZIONE”



Stefania Lamberti

Una lettura attenta del contesto sociale nel quale oggi viviamo e in cui i giovani si stanno formando fa emergere alcune caratteristiche non sottovalutabili a livello pedagogico-educativo. La liquidità delle relazioni, l'incertezza che caratterizza le nostre vite, il multiculturalismo che connota piazze e scuole sono solo alcuni tra gli elementi costitutivi dell'orizzonte in cui quotidianamente ci troviamo a essere. I repentini e drammatici mutamenti che investono il nostro pianeta destabilizzano, spaventano e talvolta determinano la costruzione di arrocamenti in cui l'io si isola o ancor peggio si difende da presunti pericoli. Eppure, ci si rende conto che si è parte di un *unicum*, si è soggetti interconnessi e il nostro esistere, qui e ora, dipende da relazioni che vanno oltre il microsistema. Secondo un approccio ecologico potremmo definirne parte del macrosistema Terra. A fronte, quindi, dell'interdipendenza planetaria, della globalizzazione, dell'avvento delle società multiethniche, della “perdita” di certezze è inevitabile interrogarsi rispetto a quale futuro, quali possibilità si prospettano per evitare il *clash of civilization* teorizzato da S. P. Huntington. Come far sì che gli inarrestabili cambiamenti possano essere considerati opportunità e non si riducano invece a rischi, sopraffazioni o distruzioni dell'altro?

In tale orizzonte, la pedagogia, in quanto discorso teoretico dell'educazione, ha il compito di accettare le sfide per tentare di rispondere a quesiti che investono il settore educativo-scolastico e, a differenza di tempi passati, assumono oggi inedite valenze. A tal riguardo mi sembra interessante una riflessione/narrazione di Z.

Bauman che ben descrive il “nuovo” contesto e suggerisce gli assi educativi fondamentali: «da più di quarant'anni della mia vita a Leeds vedo dalle mie finestre i ragazzi e le ragazze che tornano a casa dalla vicina scuola secondaria. È raro che camminino da soli per la strada, preferiscono camminare nel gruppo dei loro amici. Questa consuetudine non è cambiata. Tuttavia, quel che vedo dalle mie finestre è cambiato nel corso degli anni. Quarant'anni fa, ciascuno di questi gruppi era “di un solo colore”; oggi, non lo è più quasi nessuno di essi» (Bauman, 2012, p. 15).

Bauman evidenzia il bisogno di relazione sociale, i giovani stanno assieme ieri come oggi e forse sono proprio loro che oggi, più facilmente degli adulti, sono capaci di vivere relazioni interculturali perché il compagno di banco, marocchino piuttosto che cinese, è l'amico del nido e della scuola dell'infanzia. La differenza culturale è una delle differenze e, se il contesto non l'aspetta, forse non è nemmeno la più evidente.

Il problema è che, spesso il contesto punta il dito, fa notare in negativo *l'altro differente*. Ecco allora che nei fatti di cronaca si leggono notizie che talvolta smentiscono queste mie affermazioni. Probabilmente è necessario indagare in maniera integrata i bisogni degli esseri umani con le caratteristiche dei contesti sociali. A mio parere, pur riconoscendo alcuni bisogni, quale ad esempio quello di rapporti sociali e di appartenenza¹, come comuni a tutti gli esseri del pianeta Terra, ci si accorge che il loro soddisfacimento è di difficile realizzazione se il contesto è caratterizzato in modo tale da

¹ Per un approfondimento sulla teoria dei bisogni dell'essere umano cfr. Portera A. (1997, p. 173- 178).

l'insegnamento diretto delle abilità sociali impegna i docenti a pensare e definire un curricolo socio-emotivo-relazione che educa l'io a divenire persona, "essere sociale".

affievolire o connotare negativamente ciò di cui ognuno di noi ha necessità. In effetti, la presenza di stereotipi o ancor peggio di pregiudizi fa sì che alcuni giovani creino bande, ghettizzino i pari ed esercitino nei confronti dei più "deboli" comportamenti da bulli. A tal riguardo, se condividiamo il paradigma pedagogico dell'educabilità di ogni essere umano, ne consegue che la pedagogia ha il compito di definire per ogni soggetto la propria e specifica *forma migliore di vita* (Secco, 2007). A oggi, come afferma A. Portera, la sfida consiste nell'accettare i cambiamenti in atto, senza chiudersi acriticamente nel passato e senza sposare superficialmente tutte le mode del presente. Per dirla con le parole di E. Morin, una delle sfide prioritarie dell'educazione è far diventare ogni essere «cittadino terrestre».

A livello teoretico, quindi, la risposta più idonea sembra essere quella della pedagogia interculturale che, come l'ha definita A. Portera, è una vera e propria rivoluzione copernicana in quanto pone al centro concetti come identità, cultura, alterità, dialogo, ... non in un'accezione statica, ma dinamica e per questo in grado di concepire l'incontro e le migrazioni come opportunità. L'alterità, le differenze non sono considerati come rischi, disagi, ma come opportunità, arricchimenti sia per la crescita personale che per quella collettiva. Ancora, l'incontro con lo straniero, con il soggetto etnicamente e culturalmente differente, rappresenta una sfida, una possibilità di confronto e di riflessione sul piano dei valori, delle regole, dei comportamenti. La pedagogia interculturale, all'interno di tale orizzonte, si colloca tra universalismo e relativismo, supera entrambi in una nuova sintesi aggiungendo la possibilità del dialogo, del confronto e dell'interazione. Rifiuta staticità e gerarchizzazioni di culture, promuove il dialogo, si fonda sul confronto paritetico del pensiero, dei concetti e dei preconcetti, insegna a riconoscere e gestire emozioni e conflitti diventando quindi come l'ha definita L. Secco «pedagogia dell'essere».

Credo che tali riflessioni teoretiche, volte a ridare valore alla dignità della persona, possano essere considerate i fini dell'azione educativa che necessariamente dovrà essere congruente rispetto ai valori della pedagogia interculturale che mira a costruire un nuovo umanesimo attraverso peculiari modalità didattiche.

L'intreccio interessante sta quindi tra pedagogia, educazione e didattica, rispettivamente nella definizione dei fini, dell'azione e delle modalità dell'agire che, dato il contesto sociale, non possono che essere interculturali. L'educazione interculturale metaforicamente in un mio precedente lavoro² l'ho considerata come una luce bianca che rifrangendosi in un prisma si differenzia nello spettro multicolore. Tale metafora assume ancor più significato congiunta alle riflessioni di Raimon Panikkar secondo il quale abbiamo il compito di difendere le differenze, i colori dell'arcobaleno, la bellezza delle cose, impossibili da ridurre a un unico comune denominatore. Precipuamente l'educazione interculturale credo debba considerare ogni educando come una luce bianca, e in tal caso ogni persona deve essere riconosciuta ontologicamente come entità degna di valore. Allo stesso tempo, però, non si può rinunciare a cogliere e valorizzare la molteplicità di colori e di sfumature che connota ogni essere umano come unico e irripetibile. Pertanto «siamo tutti parenti, seppur tutti differenti».

Nella condivisione della cornice dei fini pedagogici, l'azione educativa dovrà, necessariamente, essere congruente. Più nello specifico, nei contesti scolastici l'educazione interculturale non può essere/rimanere pensata e agita come una disciplina, o concretizzarsi in progetti, essere un ambito di studio per commissioni o funzioni strumentali. La trasversalità dell'educazione interculturale è ciò di cui le nostre scuole necessitano oggi e l'approccio interculturale sembra essere quello che meglio risponde ai quesiti generati dal contesto. Pertanto, l'educazione interculturale deve essere promossa quotidianamente, in modo trasversale e soprattutto con un cambio d'approccio che va nell'ottica di "rivoluzione copernicana", cui ho accennato sopra. Si concretizza sia nell'affrontare le discipline secondo una visione altra, sia nel connotare i contesti in modo tale che promuovano lo sviluppo di competenze relative alla capacità di riconoscere e gestire emozioni e sentimenti, favorire l'incontro e le relazioni attraverso la comprensione, l'ascolto, il dialogo, permettano di cogliere nel pluralismo e nella legalità opportunità di sviluppo di cittadinanza attiva volte a costruire la pace sapendo gestire i conflitti. L'educazione interculturale si sostanzia anche nell'educazione all'amore.

² Lamberti, S. (2010a).

Un'ulteriore riflessione, soprattutto in riferimento ai contesti scolastici possiamo compierla nel tentare di definire come didatticamente sia possibile promuovere l'educazione interculturale.

Da anni, il Centro studi interculturali dell'Università di Verona, diretto dal prof. A. Portera e di cui io faccio parte, è coinvolto in ricerche nazionali e internazionali finalizzate a indagare quali possano essere gli approcci metodologico-didattici più efficaci per l'educazione interculturale. Da analisi comparative e da risultati di ricerche-azione, si evince che le metodologie a mediazione sociale, e tra queste il cooperative learning, sembrano rispondere ai bisogni educativi delle giovani generazioni, così come definiti anche da organismi internazionali quali l'Unesco: «imparare a essere, imparare a vivere con gli altri, imparare a imparare, imparare a fare».

In effetti, il cooperative learning si fonda sul valore dell'**interdipendenza positiva**, sull'importanza di educare alla relazione io/tu/noi insegnando in modo diretto, investendo tempo, i comportamenti e le abilità sociali necessari. Precipuamente, **l'insegnamento diretto delle abilità sociali** impegna i docenti a pensare e definire un curriculum socio-emotivo-relazione che educa l'io a divenire persona, "essere sociale". In effetti, come affermano i fratelli D. e R. Johnson le persone non sanno comportarsi e interagire con gli altri istintivamente. Né si può pensare che le abilità interpersonali e di gruppo possano apparire magicamente quando se ne ha bisogno. È indispensabile insegnare tali abilità e spiegare il motivo per cui devono essere utilizzate. Se i membri di un gruppo mancano delle abilità interpersonali e delle capacità d'interazione necessarie per cooperare efficacemente, il gruppo collaborativo non sarà produttivo (Johnson D.W, Johnson R.T., 1989).

Un altro elemento peculiare del cooperative learning è il **lavoro in piccoli gruppi eterogenei**. La caratteristica dell'eterogeneità offre ai membri del gruppo l'opportunità di vivere le differenze, di imparare a cogliere non solo le difficoltà che esse possono generare, ma soprattutto le ricchezze che possono scaturire. Inoltre, il lavoro in gruppo diviene *medium* per lo sviluppo di responsabilità individuale e condivisa. Anche a livello di apprendimento cognitivo, in un piccolo gruppo eterogeneo è facile vivere

quella che L. S. Vygotskij ha definito come zona di sviluppo prossimale, e quindi un individuo che non è ancora capace di, o non ha sviluppato una peculiare abilità, può raggiungere il sapere o lo sviluppo dell'abilità grazie ai pari. Vi sono altri due elementi che caratterizzano il cooperative learning rispetto ad altre metodologie del lavoro di gruppo o a mediazione sociale: **l'interazione promozionale faccia a faccia e la verifica - valutazione individuale e di gruppo**. Anche questi sono aspetti che sottolineano come vi sia indissolubile connessione tra la dimensione cognitivo-metacognitiva e quella socio-emotivo-relazionale. Nella fase di verifica e valutazione l'io non si perde nel gruppo, ma attraverso il gruppo può potenziare i personali apprendimenti. La duplice modalità di verifica e valutazione coinvolge il singolo come membro del gruppo, ma anche come individualità. L'interazione promozionale faccia a faccia viene definita come l'insieme dei comportamenti efficaci che i soggetti in interazione sono in grado di mettere in atto per "star bene". Riguardo a tali capacità, niente è innato e tutto necessita di educazione e training continui.

All'interno dei percorsi formativi che personalmente o assieme alle colleghe del Gruppo di ricerca³ abbiamo condotto in alcune città riservatarie⁴ del Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti si sono voluti far vivere ai partecipanti gli elementi fondamentali del cooperative learning, perché crediamo nel valore dell'apprendere mediante l'esperienza. In effetti, dopo aver sperimentato in prima persona la difficoltà di mettersi in gioco, di essere co-costruttori dei propri saperi, di mediare significati e pratiche, gli insegnanti e gli operatori si sono sentiti più preparati a gestire dinamiche pressoché simili che si verificavano nelle loro classi e/o nei campi.

Credo sia particolarmente interessante considerare il cooperative learning nei suoi più recenti sviluppi e quindi non solo come metodologia per la classe, ma come insieme di tecniche finalizzate a costruire un credo educativo d'istituto o, ancor più, un modo congruente d'essere persone e quindi noi crediamo che possa diventare *filosofia di vita*. Dirigere la scuola in contesti multiculturali può voler dire impegnarsi a promuovere cultura cooperativa finalizzata a costruire *scuole comunità*. Far vivere

³ Mi riferisco al Gruppo studio-ricerca-formazione cooperative learning dell'Università degli Studi di Verona, di cui sono responsabile.

⁴ L'azione di formazione e di *training esperienziale* è stata da noi condotta nelle città di Bologna, Torino, Palermo, Firenze, Roma. Inoltre ho tenuto un incontro a Mestre finalizzato al confronto e alla condivisione dell'intero anno di lavoro tra gli operatori e gli insegnanti di Bologna e Mestre.

Far vivere a tutti i soggetti coinvolti nell'istituzione scolastica il valore della relazione come potenziale di sviluppo integrale della persona (imparare a imparare, imparare a essere), attraverso una processualità di costruzione di gruppo/i (dal collegio docenti ai consigli di classe o interclasse ...) sperimentando positivamente il passaggio dall'io al noi.

a tutti i soggetti coinvolti nell'istituzione scolastica il valore della relazione come potenziale di sviluppo integrale della persona (imparare a imparare, imparare a essere), attraverso una processualità di costruzione di gruppo/i (dal collegio docenti ai consigli di classe o interclasse ...) sperimentando positivamente il passaggio dall'io al noi.

La concretezza dell'incontro tra dirigente e studenti, tra docenti, tra docenti e studenti, tra docenti e genitori, tra genitori e personale ausiliario ..., si sostanzia nel vedersi (faccia a faccia) nel toccarsi: un gesto, una carezza che possono essere anche espressioni metaforiche di un accorgersi che l'altro ha bisogno di cura e per questo come afferma E. Lévinas: mi guarda e mi ri-guarda.

Se l'istituzione scolastica si fonda su tali principi permette ai soggetti che la frequentano di sviluppare responsabilità e di vivere il gruppo come un "ambiente" capace di favorire rapporti di riconoscimento e di fiducia. In altre parole la scuola, tutta, diviene luogo in cui sperimentare quotidianamente interdipendenza positiva, in cui ognuno contribuisce al raggiungimento di obiettivi comuni.

Sono convinta che il ruolo del dirigente scolastico non sia secondario nel promuovere il radicale cambiamento che ho delineato e che, inevitabilmente, dovrebbe coinvolgere sia l'organizzazione delle risorse umane sia le modalità di istruire ed educare le nuove generazioni. Se vogliamo investire in un cambiamento di qualità, capace di rispondere, quanto meno in parte, alle sfide che il nuovo contesto sociale delinea dobbiamo avere il coraggio di cambiare strada per sceglierne una, forse assai in salita, ma che può farci intravedere il valore dei gruppi, delle classi come comunità che apprendono, all'interno delle quali l'egocentrismo cede il passo alla capacità di prendersi cura degli altri e le esigenze dell'io si armonizzano con quelle del noi (Sergiovanni, 2000).

L'esperienza del Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti è stata alquanto interessante perché ha visto le scuole agenzie parte del territorio, e gli operatori del territorio parte dell'educazione globale dei bambini e delle bambine. Se davvero avessimo l'opportunità di capitalizzare tali esperienze positive, aggiustando e migliorando ciò che l'esperienza ha permesso di cogliere

come fragilità, sono convinta che si potrebbe pensare assieme a reinvestire sullo sviluppo della miglior forma di vita di ciascuno. E come ci dice R. Sennet: «Gli uffici e le strade diventano inumani quando vi dominano la rigidità, l'utilità e la competizione; diventano umani quando al loro interno vengono promosse interazioni informali, aperte e cooperative». Non possiamo attendere oltre, educare alla cooperazione è un dovere che ci fa essere corresponsabili nel limitare l'exasperato individualismo e la sfrenata competizione che stanno distruggendo il nostro pianeta sia a livello ecologico che umano. Ci pare una scommessa utopica? Proviamoci comunque, perché come afferma Z. Bauman: «Perfino le querce centenarie provengono da ghiande ridicolmente minuscole».

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bauman, Z. (2012), *Conversazioni sull'educazione*, Trento, Erickson.
- Delors, J. (1997), *Nell'educazione un tesoro*, Roma, Armando.
- Huntington, S.P. (2000), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti.
- Johnson, D.W., Johnson, R. (1989), *Cooperation and competition: theory and research*, Edina, MN, interaction Book Company.
- Lamberti, S. (2006), *Cooperative learning: una metodologia per la gestione efficace dei conflitti*, Padova, Cedam.
- (2010a), *Apprendimento cooperativo e educazione interculturale: percorsi e attività per la scuola primaria*, Trento, Erickson.
- (2010b), *Cooperative learning: lineamenti introduttivi*, Verona, Quiedit.
- Morin, E. (2001), *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Milano, Raffaello Cortina.
- Portera, A. (1997), *Tesori sommersi*, Milano, Franco Angeli.
- (2006), *Globalizzazione e pedagogia interculturale: interventi nella scuola*, Trento, Erickson.
- Portera, A., Böhm, W., Secco, L. (2007), *Educabilità, educazione e pedagogia nella società complessa: lineamenti introduttivi*, Torino, Utet.
- Putnam, R.D. (2004), *Capitale sociale e individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il mulino.
- Sennet, R. (2011), *Humanism*, in «The Hedgehog Review», Summer, p. 21-30.
- Sergiovanni, T. (2000), *Costruire comunità nelle scuole*, Roma, Las.

Per una visione postcoloniale dell'educazione INTERCULTURALE



Erika Bernacchi

Introduzione

In Italia l'educazione interculturale si afferma nelle scuole italiane a partire dagli anni '90 come conseguenza dell'aumento dei flussi migratori che hanno trasformato l'Italia da Paese di emigrazione a Paese prevalentemente di immigrazione. Mentre il modello multiculturale, adottato ad esempio in Australia, Canada, Stati Uniti e fino a qualche tempo fa in Gran Bretagna, si fonda sull'idea di fornire spazi sociali e politici adeguati per le diverse culture minoritarie presenti nel Paese, il modello interculturale privilegia l'incontro e il dialogo tra culture in vista di possibili scambi e influenze reciproche. Questo approccio è tanto più valido in ambito educativo e pedagogico dove l'incontro con l'"altro" è occasione di riflessione sulla propria identità nello sforzo di costruzione di identità aperte, plurime, composite. Nonostante l'educazione interculturale abbia quindi l'obiettivo di un superamento dell'etnocentrismo e dell'eurocentrismo, rimane il rischio di perpetuare questi stessi assunti se non si prende in sufficiente considerazione una riflessione su come gli attuali squilibri geopolitici si siano formati e sulle origini stesse del razzismo. In particolare se non si dà sufficiente spazio a una lettura storica del portato coloniale e come questo abbia profondamente e irreversibilmente condizionato sia le società occidentali che le società dei Paesi ex-coloniali. In questo articolo si intende quindi analizzare quale apporto può venire all'educazione interculturale dagli studi postcoloniali¹ e come questi stimoli possono essere tradotti nell'ambito di progetti pedagogici e didattici.

Come scrive Sara Ahmed, un'importante esponente della letteratura postcoloniale: «il

colonialismo è strutturale piuttosto che incidentale in qualsiasi comprensione della costituzione della modernità e della postmodernità» (Ahmed, 2000, p. 10, [traduzione a mia cura]). La consapevolezza di questo dato storico, molto spesso rimosso, è invece fondamentale per analizzare non solo le cause degli attuali assetti geopolitici, ma anche le conseguenze che questi hanno nelle relazioni e nell'incontro tra persone provenienti dal Nord e Sud del mondo. Ancora Ahmed (2000, p. 13, [traduzione a mia cura]): ci ricorda che «dobbiamo chiederci come le attuali forme di prossimità riaprano precedenti storie di incontri». L'omissione di questa consapevolezza può infatti determinare una visione distorta dell'attuale realtà e tradursi in progetti che rischiano di riproporre una visione stereotipata del cosiddetto "altro" senza portare a una reale rimessa in discussione degli attuali assetti geopolitici e soprattutto delle politiche della conoscenza su cui essi si fondano.

L'educazione interculturale non può infatti prescindere dal fatto che questo incontro/scontro tra mondi diversi non avviene in questa fase storica per la prima volta. Come ricorda Francesca Gobbo tendiamo a dimenticare che l'incontro con la diversità non è un dato recente, bensì ha accompagnato le vicende storiche di nazioni e continenti per motivi di espansionismo politico, commerciale, nonché per motivazioni legate alle persecuzioni di natura religiosa. Di questo incontro vi sono ampie tracce nell'arte, nel linguaggio e persino nei tratti somatici della popolazione europea a testimonianza di «una lunga consuetudine alla mescolanza» (Gobbo, 2000, p. 73). Quello che però è più importante sottolineare in questa sede è che quando parliamo degli attuali flussi migratori tendiamo a

¹ Gli studi postcoloniali nascono negli anni '60, all'indomani della decolonizzazione, proprio per analizzare, spiegare e rispondere all'eredità culturale del colonialismo e dell'imperialismo. Si sviluppano soprattutto in ambito accademico anglosassone. Attingendo alla scuola postmoderna di pensiero, gli studi postcoloniali analizzano la politica sulla conoscenza analizzando le relazioni funzionali del potere politico e sociale che sostengono il colonialismo e il neocolonialismo nonché le rappresentazioni che di questo vengono date. In Italia rimangono un campo di analisi poco sviluppato, ma in recente espansione.

dimenticare che questo incontro non si è realizzato per la prima volta in Europa o nel mondo occidentale, ma è già avvenuto nei secoli scorsi in maniera violenta – sia attraverso la violenza materiale che simbolica e culturale – mediante appunto i processi di colonizzazione. Anche il filosofo Etienne Balibar (2004) nota la relazione tra il passato coloniale e le attuali politiche migratorie sia a livello simbolico che pratico, in particolare descrive come gli attuali strumenti amministrativi di controllo dei migranti siano simili a quelli utilizzati dai colonizzatori sulla base del vecchio modello di classificazione etnica inventato dal colonialismo al fine di dividere e gerarchizzare i dominati.

Sempre a proposito di politica della conoscenza, un altro aspetto fondamentale messo in luce dagli studi postcoloniali è come l'esperienza coloniale abbia portato alla creazione del binarismo "noi" *versus* "loro", dato con il quale continuiamo a doverci confrontare nell'ambito dell'educazione interculturale. Nella sua opera *Orientalismo*, Edward Said (1978, trad. it. 1991) spiega come l'opposizione Occidente-Oriente sia una classica operazione di potere basata sulla creazione di un'idea di Oriente irrazionale, selvaggio e antiquato a cui si oppone un Occidente razionale, civile e progressista. È su questo binarismo che si è fondata e giustificata l'idea della missione civilizzatrice della colonizzazione. In altre parole, la rappresentazione delle popolazioni non occidentali come "altre", inferiori e incapaci di autorappresentarsi, è strettamente collegata e funzionale alla loro dominazione economica e politica. Comprendere questo punto è fondamentale per capire le origini della dicotomia "noi" - "loro" e come questo approccio mentale condizioni ancora pesantemente la rappresentazione delle popolazioni "altre". Il primo sollecito che ci viene quindi dalla riflessione postcoloniale è quello di non rimuovere il passato coloniale, bensì di assumerlo come di punto di partenza per una lettura delle attuali asimmetrie di potere non solo economico e politico, ma prima ancora culturale e di rappresentazione, al fine di promuovere un reale scambio interculturale.

Per una messa in discussione del concetto di cultura

Un'altra riflessione fondamentale che emerge dagli studi postcoloniali riguarda il si-

gnificato del concetto stesso di cultura e di differenza culturale. In linea con le teorie sociologiche postmoderne, la letteratura postcoloniale ha sottolineato l'importanza di considerare la cultura come un concetto dinamico, in evoluzione, non esente da conflitti e dinamiche di potere interne. In maniera molto efficace l'autrice indiana Arati Rao (1995, p. 173, [traduzione a mia cura]) definisce la cultura come: «una serie di pratiche sociali costantemente contestate e negoziate il cui significato è influenzato dal potere e dallo status dei loro interpreti e dei loro partecipanti». Questa sottolineatura è importante perché in talune visioni interculturali si tende a vedere le popolazioni migranti come portatrici di una determinata cultura vista in maniera monolitica e deterministica e spesso in opposizione alla cultura occidentale. Questo è particolarmente vero laddove si affronta il tema della differenza culturale. Come ricorda Anne Phillips (2007), quando si parla di cultura nel dibattito politico si fa generalmente riferimento alla culture delle minoranze non occidentali.

La rappresentazione delle popolazioni non occidentali come "altre", inferiori e incapaci di autorappresentarsi, è strettamente collegata e funzionale alla loro dominazione economica e politica.

Tuttavia, continua l'autrice, questa equazione è particolarmente pericolosa in quanto rende le specificità delle pratiche culturali della maggioranza meno visibili e tende a vederle come universali creando ostilità verso le pratiche degli immigrati. Si pensi soltanto al dibattito attorno al velo islamico e alla rappresentazione della donna musulmana, che spesso viene fatta, quale portatrice di valori considerati antitetici rispetto a quelli occidentali (Salih, 2008).

A questo proposito anche la riflessione della filosofa turco-statunitense Sheila Benhabib (2005) appare particolarmente rilevante. L'autrice osserva come sia le componenti sociali progressiste, sia quelle conservatrici tendono a supportare una "sociologia riduzionista della cultura" che si basa su alcune premesse che Benhabib ritiene erronee, vale a dire: «1) che le culture costituiscano

totalità nettamente descrivibili; 2) che sussista un rapporto di rispondenza tra esse e gruppi di popolazione, e che sia possibile una descrizione incontrovertibile della cultura di un gruppo» (Benhabib, 2005, p. 22). Secondo Benhabib queste premesse epistemologiche errate creano gravi conseguenze nel modo in cui si gestisce la diversità umana e il pluralismo a livello politico e normativo. Senza negare l'esistenza delle differenze culturali, è tuttavia fondamentale distinguere il punto di vista dell'osservatore sociale da quello dell'agente sociale:

«Ogni visione delle culture come totalità chiaramente descrivibili è una descrizione esterna, la quale genera coerenza allo scopo di comprendere e controllare. Al contrario coloro che della cultura partecipano, esperiscono le proprie tradizioni e storie, i propri rituali e simboli, i propri strumenti e le proprie condizioni materiali di vita per mezzo di condivise, benchè controverse e controvertibili, descrizioni narrative». (Benhabib, 2005, p. 23)

Riassumendo le sollecitazioni che ci vengono dalla letteratura postcoloniale, tre ci sembrano i principali rischi da evitare nell'educazione interculturale in relazione al concetto stesso di cultura.

- **Concezione essenzialista della cultura**

L'idea della cultura come gabbia di appartenenza, vista come qualcosa di statico invece che dinamico, in continuo cambiamento anche in relazione all'incontro con altre culture. Nella pratica dell'educazione interculturale il rischio è quello di vedere la persona o il bambino straniero necessariamente come "rappresentanti" della cultura del Paese di origine senza tenere conto di una serie di elementi quali la pluralità delle rappresentazioni culturali di quel Paese e la posizione etnica, sociale, di classe e religiosa della persona. Questo vale ancora di più quando siamo davanti a un bambino che può avere sviluppato in misura molto diversa il senso di appartenenza al Paese di origine dei genitori in base all'età del suo arrivo in Italia, alla trasmissione culturale ricevuta dalla famiglia ma anche alla posizione occupata dalla famiglia nel Paese di origine.

- **Folklorizzazione ed esotizzazione**

La focalizzazione nell'ambito dei progetti interculturali su elementi folklorici quali il cibo, le

danze ecc. è stata ampiamente presente nell'intercultura italiana (Campani, 2002). Senza voler disconoscere la rilevanza che questi elementi hanno nella vita delle persone, il rischio che si corre è quello di connotare le culture di altri Paesi solo attorno a questi elementi andando così ad alimentare una visione stereotipata. Lo stesso documento *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* adottato dal Ministero della pubblica istruzione nel 2007 sottolinea l'importanza, nell'ambito della promozione del dialogo e confronto tra culture, di una concezione dinamica della cultura che eviti sia gli stereotipi che la folklorizzazione.

L'associazione interculturale di donne Punto di partenza ha promosso a questo riguardo un'interessante riflessione nell'ambito di alcuni seminari che ha organizzato sul tema del razzismo. Si legge negli atti del seminario:

«Nell'esperienza mia in Italia è che noi occidentali partiamo dalla nostra cultura occidentale che è la cultura con la C maiuscola [...] mentre la cultura degli altri sembra soltanto relativa al cibo, le danze [...]. In Italia non si è mai conosciuto né letto né capito bene la storia dei Paesi e delle persone che vengono da noi. Perciò è sempre un atteggiamento di questa cultura alta che accondiscende verso queste forme "facili" di cultura dove si mangia, si balla, ci si veste, c'è la moda etnica, ci sono le trecchine [...] e attraverso questo passa anche il razzismo, cioè nel considerare comunque queste culture secondarie e subalterne²».

Questa testimonianza va al cuore delle radici dei processi di etnicizzazione ed esotizzazione. Mentre la cultura occidentale viene considerata la cultura per eccellenza, quella di altri popoli viene presa in considerazione soltanto per determinati aspetti folkloristici decontestualizzati dalla storia nel suo complesso. In questo modo quelle culture continuano a rimanere secondarie e subalterne.

- **Decontestualizzazione**

Infine, un altro rischio da evitare è quello di concepire la nozione di cultura in maniera decontestualizzata rispetto al contesto socio-economico. Spesso nella pedagogia interculturale si utilizza l'immagine della cultura come "zaino" che le persone migranti portano con sé (Castellani, 2005). Questa immagine rischia,

² Intervento di Tsevrénis, S. al seminario su *Razzismo e sessismo nelle pratiche politiche e nelle relazioni economiche*, organizzato dall'associazione Punto di partenza a Castelfiorentino il 2-4 giugno 2005.

tuttavia, di veicolare l'idea di cultura come qualcosa di totalmente separato dal livello strutturale e materiale (Anthias, 2013). È sempre importante ricordare come i processi culturali vengono invece influenzati dall'ambiente circostante, incluso l'accesso che le popolazioni migranti hanno ai beni economici rispetto alla maggioranza della popolazione. In relazione a questo punto è importante ricordare l'importanza di assumere un approccio intersezionale (Crenshaw, 1991) che analizzi le relazioni tra la dimensione razziale ed etnica e altre dimensioni quali la classe, il genere, la cittadinanza, ma anche l'età, l'orientamento sessuale, la disabilità.

Educazione all'intercultura e concetto di "bianchezza"

La letteratura postcoloniale ha inoltre promosso una riflessione sul concetto di "bianchezza" come necessario complemento di qualsiasi analisi del razzismo. Come indicato tra gli altri da Brah (1996) e Ang (1995), il concetto di bianchezza non implica necessariamente l'idea della superiorità delle persone bianche, piuttosto si propone come la "norma" che si posiziona al centro in una posizione implicita di dominanza e rispetto alla quale le altre etnie devono essere misurate. La poetessa Adrienne Rich ha definito questo concetto come "solipsismo bianco" per indicare «non la credenza che una razza sia superiore a tutte le altre, ma una visione come in un tunnel che semplicemente non vede l'esperienza o l'esistenza non bianca come preziosa o significativa, se non in spasmodici e impotenti sensi di colpa che non hanno né continuità né utilità politica nel lungo termine» (Rich, 1979, p. 306 [traduzione a mia cura]).

Le sollecitazioni che su questo tema sono venute dalla letteratura postcoloniale hanno portato alla creazione di un filone di studi, principalmente in ambito anglosassone, denominato appunto "whiteness studies" che mira a svelare quali siano i privilegi collegati all'essere bianco, come prenderne coscienza e come contrastarli nella direzione di una più equa ripartizione del potere. Ad esempio McIntosh (1988), che assieme a Frankenberg (1993), è stata una pioniera in questo ambito, descrive come ai bianchi venga insegnato a non riconoscere il proprio privilegio bianco, così come gli uomini sono educati a non riconoscere il proprio privilegio

maschile. Per questo motivo McIntosh ha iniziato un percorso di auto messa in discussione di questi privilegi che l'hanno portata a definire la "bianchezza" con questa immagine: «uno zaino invisibile e senza peso comprensivo di forniture speciali, mappe, passaporti, codici, carte di credito, abiti e assegni in bianco» (McIntosh, 1988 [traduzione a mia cura]).

La prima riflessione fondamentale che emerge da questi studi, e che può risultare particolarmente utile nell'ambito dell'educazione interculturale, è quindi quella di riconoscere l'essere bianco come una categoria "razziale" ed etnica, cosa che normalmente non avviene in quanto l'essere bianco viene visto semplicemente come un sinonimo di posizione di potere (Brah, 1996). Ovviamente quando parliamo di "bianchezza" facciamo riferimento non a un dato reale, ma a una costruzione sociale relazionale e variabile storicamente. Nonostante l'infondatezza delle categorie razziali sia stata infatti scientificamente provata, esse continuano a influenzare la percezione della realtà con importanti conseguenze sociali, economiche e politiche. A riprova che la "bianchezza" non è tanto una categoria fenotipica ma una costruzione sociale legata alle posizioni di potere, sta il fatto che alcune popolazioni europee, come gli stessi italiani e gli irlandesi, non sempre sono stati considerati bianchi. Questo accadeva ad esempio nel periodo delle grandi migrazioni italiane negli Stati Uniti. Al tempo stesso è importante ricordare che il dispositivo razziale è stato centrale nell'opera coloniale italiana come pure durante il regime fascista nella costruzione di un'identità italiana (Poidimani, 2009; Giuliani, Lombardi-Diop, 2013). Questo è evidente nel Manifesto del razzismo italiano pubblicato nel 1938 che ha formato le basi delle politiche razziali del colonialismo italiano. Educazione interculturale e promozione dell'antirazzismo sono due facce della stessa medaglia. La decostruzione dei pregiudizi e del concetto stesso di razzismo è uno degli obiettivi fondamentali della pedagogia interculturale e numerosi esempi di programmi e iniziative si potrebbero portare in tal senso. Tuttavia combattere il pregiudizio razzista non significa automaticamente riconoscere il privilegio bianco. Spesso il focus dell'attenzione è sulle pratiche delle culture "altre", seppure con l'intento di decostruire i motivi del pre-

giudizio. Difficilmente è la propria posizione di dominanza in quanto bianchi a essere presa in considerazione non al fine di ingenerare un inutile senso di colpa rispetto ai fatti storici e alle attuali ripercussioni, ma un utile senso di responsabilità. Scrive Kilomba in proposito che riparare al danno causato dal razzismo significa «cambiare strutture, agende, spazi, posizioni, relazioni soggettive, linguaggi, in una parola rinunciare al privilegio» (Kilomba, 2010, p. 23 [traduzione a mia cura]).

Progetti interculturali nell'ambito scolastico e storia coloniale italiana: strumenti di riflessione

Come si traduce questo invito nell'ambito dell'educazione interculturale, in particolare in ambito scolastico? Certamente nel curriculum scolastico la storia europea e occidentale gode ancora di una posizione di privilegio, non solo e non tanto per la centralità che le viene data rispetto a quella di altri continenti, ma per il modo in cui viene veicolata. Un primo cambiamento fondamentale sarebbe quello di rivedere l'insegnamento della storia della colonizzazione in un modo che restituisca la voce a chi ha subito quegli eventi in modo traumatico mettendoli a confronto con la versione dei colonizzatori. Questa opera è tanto più necessaria rispetto al colonialismo italiano che, sebbene più circoscritto rispetto ad altri Paesi europei, ha seguito le stesse logiche di conquista e sfruttamento, ma è stato ampiamente rimosso nella memoria nazionale sotto l'etichetta degli "italiani brava gente".

Negli ultimi anni le scuole hanno iniziato a realizzare progetti interculturali che fanno luce su questi aspetti grazie anche all'utilizzo di letteratura di scrittori e scrittrici migranti³. Uno dei mezzi utilizzati per riflettere sul tema dell'identità plurima, e del rapporto tra identità e lingua è quello della letteratura italiana di migrazione. Tra la letteratura migrante particolarmente interessante quella di scrittori e scrittrici che provengono da ex colonie italiane e che hanno saputo riportare l'attenzione sull'impresa coloniale italiana mettendone in rilievo non solo gli aspetti storici rimossi, ma anche le conseguenze ancora presenti. Scrive in proposito Belloni:

«Nell'Italia "postcoloniale" di oggi, risulta un compito necessario interrogarsi sul modo in cui i linguaggi letterari siano in grado di rielaborare e

Un primo cambiamento fondamentale sarebbe quello di rivedere l'insegnamento della storia della colonizzazione in un modo che restituisca la voce a chi ha subito quegli eventi in modo traumatico mettendoli a confronto con la versione dei colonizzatori.

spezzare l'ambivalente legame che mantiene associati l'oblio della storia coloniale, il razzismo dilagante e le nuove forme di ibridazione culturale, attraverso l'avvio di una critica testuale ed epistemologica che parte da un ripensamento globale del colonialismo e dell'imperialismo italiani e dalla considerazione delle nuove articolazioni sociali e culturali, che sono anche l'effetto a lungo termine del colonialismo». (Belloni, 2013, p. 383)

Un testo che viene ad esempio utilizzato spesso nell'ambito della letteratura italiana di migrazione è quello di Igiaba Sciego, nata e cresciuta a Roma da genitori somali, *La mia casa è dove sono* (2010), nel quale l'autrice racconta e rivendica il suo diritto a un'identità plurima sia dal punto di vista culturale che geografico e linguistico. Tra gli esiti di un progetto che ha promosso la riflessione sui temi identitari attraverso questo testo, vi è stato quello di portare alla luce il fatto che quelli che vengono ritenuti semplicemente stranieri o migranti hanno in realtà un legame storico con l'Italia molto più antico. Particolarmente interessante il fatto che questo progetto sia stato realizzato in una zona di confine, plurilinguistica e pluriculturale come il Trentino-Alto Adige. Ciò ha permesso di operare un collegamento tra il tema delle minoranze storicamente presenti in Italia con quello delle nuove minoranze. Un altro testo spesso utilizzato è *Regina di fiori e di perle* di Gabriella Ghermandi (2007) che narra la storia d'amore tra una donna etiopica e un soldato italiano. Tale storia introduce al tema del madamismo – termine che designa una relazione temporanea tra un cittadino italiano, prevalentemente soldati, e una donna nativa dei Paesi ex colonie, chiamata appunto madama – come pure sul tema del meticcio

³ Utili strumenti di lavoro in questo ambito vengono riportati da un numero della rivista *Educazione interculturale* (vol. 11, 2013) dedicato appunto a *L'eredità scomoda: appunti sul passato coloniale*. Il testo fornisce anche un elenco di testi e romanzi che fanno luce sull'esperienza coloniale italiana.

ma anche sulla storia dei soldati italiani che si sono uniti alla resistenza etiopica.

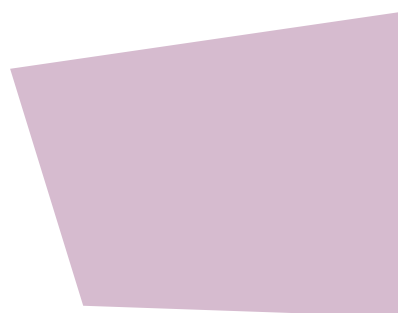
Un'altra metodologia utilizzata per riflettere sul passato coloniale è quella di analizzare le rappresentazioni che di quella impresa sono state fatte attraverso foto, disegni, pubblicità. Un utile e recente testo a questo proposito è il volume *Bianco e nero: storia dell'identità razziale degli italiani* di Giuliani e Lombardi-Diop (2013) che riflette su come le concezioni razziali e razziste su cui sono fondati il colonialismo e il fascismo italiano si siano riflesse anche nelle immagini pubblicitarie degli anni '60. Tra gli esempi riportati troviamo l'insistenza sui prodotti di pulizia promossi attraverso lo slogan *Bianco che più bianco non si può* – tra l'altro sempre pubblicizzati da donne che incarnano il perfetto ideale di "domesticità" – in contrapposizione al Calimero, che ha dominato il carosello italiano per quarant'anni, il pulcino nero abbandonato dalla mamma perché "piccolo sgorbio nero" che quando incontra l'olandese chiede: «Ma se fossi bianco mi vorresti?» ricevendo la "rassicurante" risposta «Tu non sei nero, sei solo sporco».

Alcuni percorsi didattici si sono invece basati sull'analisi delle vignette umoristiche che venivano pubblicate durante l'epoca coloniale fascista (Ropa, 2013). Tali rappresentazioni evidenziano in maniera pregnante lo stereotipo razzista, da un lato, e il paternalismo dei colonizzatori italiani dall'altro. Le popolazioni africane sono spesso rappresentate come selvagge, primitive e in attesa dell'opera civilizzatrice dei colonizzatori italiani. Ad esempio le città africane sono rappresentate in maniera dispregiativa come gruppi di capanne. Le donne sono poi oggetto di una rappresentazione contraddittoria, che mescola disprezzo e desiderio morboso. Le donne africane sono infatti oggetto di desiderio proibito e la loro immagine viene associata alla licenziosità dei costumi, al peccato ma anche alla sporcizia. Questo si trasmette poi nella descrizione dei bambini nati dalle unioni miste, formalmente proibite nel 1936, che vengono rappresentati con connotati negativi secondo l'idea che «l'incrocio con gli Africani sia un attentato contro la civiltà europea perché la espone a decadenza» (Cipriani, 1938, p. 4). Altre immagini raffigurano invece il paternalismo dei colonizzatori, emblematiche quelle che ritraggono i soldati italiani dietro lo

sfondo della luce del fascio littorio che portano il pane a una massa di africani in trepidante attesa. È importante riflettere su queste immagini al fine di decostruire quanto sia ancora oggi persistente l'idea che gli occidentali hanno di sé come portatori di una civiltà superiore, di valori di libertà, di democrazia e di benessere anche quando questo avviene attraverso interventi umanitari che nascondono obiettivi di arricchimento economico e non risparmiamo l'utilizzo della violenza sulla popolazione civile. Anche nell'ambito dell'educazione interculturale è importante tenere sempre presente il rischio di un atteggiamento paternalista che continua a vedere le persone occidentali nella funzione prevalente di mentori e formatori.

Considerazioni conclusive

Per riassumere possiamo concludere che la letteratura postcoloniale – sia quella affermata a partire dagli anni '60 soprattutto in ambito anglosassone che la nascente letteratura italiana – fornisce utili spunti per una revisione dell'educazione interculturale. Innanzitutto ci invita a non rimuovere il passato coloniale, ma a guardarlo attraverso i racconti delle popolazioni che sono state colonizzate. Questa riflessione non ha soltanto una valenza storica, ma è importante soprattutto per comprendere le radici degli atteggiamenti e delle rappresentazioni prevalenti che ancora oggi vengono fatte delle popolazioni migranti. Secondariamente, questi studi ci invitano a promuovere una nozione di cultura plurale, dinamica e non esente da contraddizioni interne al fine di evitare rappresentazioni essenzialiste, stereotipate e folkloriche delle popolazioni migranti. I *whiteness studies* (o studi sulla bianchezza) – che degli studi postcoloniali sono in qualche modo conseguenza – ci invitano poi a reimpostare il lavoro sull'antirazzismo in una direzione che sposti il focus dell'attenzione dalle popolazioni "altre" a noi stessi al fine di andare a identificare e decostruire le componenti di quello che è



stato definito il “privilegio bianco”.

A livello scolastico appare fondamentale tradurre queste consapevolezze attraverso una revisione del curriculum scolastico che parte innanzitutto dalla revisione della storia coloniale europea e italiana, anche attraverso la letteratura italiana di migrazione. Sarebbe poi auspicabile una più ampia rivisitazione del curriculum scolastico in senso meno eurocentrico che includa non soltanto la storia, ma un po' tutte le materie come la geografia, la letteratura, la filosofia, l'arte, la musica, ma anche le scienze e la matematica. Sono infatti numerosi i contributi extraeuropei che si potrebbero citare per ciascuna di queste discipline, in modo da evitare una rappresentazione del sapere extraeuropeo ed extraoccidentale che si fondi esclusivamente

o prevalentemente su aspetti folklorici.

Infine, nell'attuale contesto socio-politico che a fronte del recente aumento nell'arrivo di migranti e soprattutto di richiedenti asilo vede purtroppo l'aumentare di atteggiamenti di razzismo e xenofobia, ampiamente fomentati da alcune forze politiche, è fondamentale che l'educazione interculturale riesca a portare uno sguardo storico più ampio che contestualizzi tali fenomeni. Scriveva Chelati Dirar nel 1996, ma questo vale a maggior ragione oggi, che gli attuali flussi migratori «con una delle frequenti ironie della storia, ripercorrono in senso inverso le grandi rotte dell'espansione coloniale» (Chelati Dirar, 1996, p. 36). Ancora una volta il primo passo per una decolonizzazione delle menti parte dal non rimuovere quel passato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ahmed, S. (2000), *Strange encounters: embodied others in post-coloniality*, London, Routledge.
- Ang, I. (1995), *I'm a Feminist but... "other" women and postnational feminism*, in Caine, B., Pringle, R. (eds.), *Transitions: new Australian feminism*, London, Allen and Unwin.
- Anthias, F. (2013), *Moving beyond the janus face of integration and diversity discourses: towards an intersectional framing*, in «The sociological review», 61, p. 323-343.
- Balibar, E. (2004), *Noi, cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifestolibri.
- Belloni, K. (2013), «Leggere l'altro» nell'Italia postcoloniale, in «Educazione interculturale», vol. 11, p. 381-388.
- Benhabib, S. (2005), *La rivendicazione dell'identità culturale: eguaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna, Il mulino.
- Brah, A. (1996), *Cartographies of Diaspora: contesting identities*, London, Routledge.
- Campani, G. (2002), *I saperi dell'interculturalità: storia, epistemologia e pratiche educative tra Stati Uniti, Canada ed Europa*, Napoli, Liguori.
- Castellani, M.C. (2009), *Manuale di pedagogia interculturale*, Genova, De Ferrari.
- Chelati Dirar, U. (1996), *L'Africa nell'esperienza coloniale italiana: storia e letteratura tra presente e passato*, Bologna, Emi.
- Cipriani, L. (1938), *L'incrocio con gli Africani è un attentato contro la civiltà europea*, in «La difesa della razza», vol. I, n. 6, 20 ottobre.
- Crenshaw, K.W. (1991), *Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color*, in «Stanford law review», 43(6),

- p. 1241-1299.
- Frankenberg, R. (1993), *Growing up white: feminism, racism and the social geography of childhood*, in «Feminist review», 45, p. 51-84.
- Ghermandi, G. (2007), *Regina di fiori e di perle*, Roma, Donzelli.
- Giuliani, G., Lombardi-Diop, C. (2013), *Bianco e nero: storia dell'identità razziale degli italiani*, Milano, Mondadori education.
- Gobbo, F. (2000), *Pedagogia interculturale: il progetto educativo nelle società complesse*, Roma, Carocci.
- Kilomba, G. (2010), *Plantation memories: episodes of everyday racism*, Muenster, Unrast-Verlag.
- McIntosh, P. (1988), *White privilege and male privilege: a personal account of coming to see correspondences through work in women's studies*, working paper 189.
- Phillips, A. (2007), *Multiculturalism without culture*, Princeton, Princeton University Press.
- Poidimani, N. (2009), *Difendere la "razza": identità razziale e politiche sessuali nel progetto imperiale di Mussolini*, Roma, Sensibili alle foglie.
- Rao, A. (1995), *The politics of gender and culture in international human rights discourse*, in Peters, J.P., Wolper, A. (eds.), *Women's rights, human rights*, London, Routledge, p. 167-175.
- Ropa, R. (2013), «Risate imperiali», in «Educazione interculturale», vol. 11, p. 389-400.
- Rich, A. (1979), *On lies, secrets and silence*, New York, Norton.
- Salih, R. (2008), *Musulmane rivelate: donne, Islam, modernità*, Roma, Carocci.
- Said, E. (1991), *Orientalismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Scego, I. (2010), *La mia casa è dove sono*, Milano, Rizzoli.

POVERTÀ MINORILE ed esclusione sociale in Italia: alcuni DATI di un fenomeno in preoccupante CRESCITA

Enrico Moretti

È del gennaio 2015 la notizia che il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Poletti ha convenuto di istituire di concerto con regioni e Anci un tavolo tecnico sul tema delle misure nazionali di contrasto alla povertà che porti alla esplicitazione delle modalità di estensione del Sostegno all'inclusione attiva (Sia) e alla definizione, entro giugno 2016, di un più complessivo Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. In questo contesto, tra le priorità del Piano dovrebbe trovare spazio uno specifico approfondimento di discussione e messa a fuoco delle più efficaci misure per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale che colpisce i bambini e le loro famiglie.

È un tavolo di cui c'è indubbiamente un bisogno estremo in considerazione dei dati che illustreremo di seguito e di alcuni elementi di fondo e di alcune evidenze attuali che caratterizzano il nostro Paese nello scenario europeo:

- la persistente crisi economica – nonostante l'uscita dalla fase recessiva – fa sentire ancora i suoi effetti in termini di stagnazione del mercato del lavoro, di bassa occupazione complessiva, e femminile in particolare, questioni centrali per il contrasto della povertà delle famiglie con figli minorenni;
- la riduzione delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Italia è sensibile solo ai trasferimenti previdenziali, che per loro natura interessano marginalmente le famiglie con figli minorenni. Gli altri trasferimenti sociali invece comportano una diminuzione assai ridotta del fenomeno. I dati a disposizione indicano che le persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Italia risultano

nel 2013 al di sopra della media UE prima dei trasferimenti sociali – 45,2% contro 44,4% degli UE27 –, includendo i trasferimenti previdenziali scendono al di sotto di tale media – 24,6% contro 25,9% degli UE27 –, per tornare a superare la media europea se includiamo gli altri trasferimenti sociali – 19,1% contro 16,6% degli UE27. In sostanza le politiche in atto tutelano maggiormente le fasce d'età anziane, mentre manca un'adeguata politica di contrasto alla povertà per le famiglie con minorenni;

- il peggioramento delle condizioni di vita dei bambini in tempo di crisi non era un destino inevitabile, l'endemica incapacità nel nostro Paese di ridurre il rischio di povertà dei bambini e delle loro famiglie interroga le scelte politiche operate e impone un loro ripensamento. In tal senso una recentissima report card dell'Unicef¹ evidenzia che nei 41 Paesi economicamente più avanzati dal 2008 – anno di inizio della crisi finanziaria – al 2012 sono entrati in stato di povertà 6,6 milioni di minori, con un saldo di 2,6 milioni rispetto ai 4 milioni che nel corrispondente periodo ne sono usciti – tenuto conto che il numero complessivo dei poveri in minore età ammontano a 76,5 milioni. Se il saldo è negativo va rimarcato che in 18 dei 41 Paesi presi in considerazione la povertà minorile è diminuita, a testimoniare che alcuni Paesi sono riusciti con le proprie politiche a proteggere questa fascia d'età.

Per massimizzare le chance di incidere su un fenomeno complesso come la povertà minorile è necessario assumere un approccio che ponga

¹ Unicef, *Figli della recessione: l'impatto della crisi economica sul benessere dei bambini nei Paesi ricchi*, Innocenti Report Card 12, Firenze, Centro di ricerca dell'Unicef, 2013.

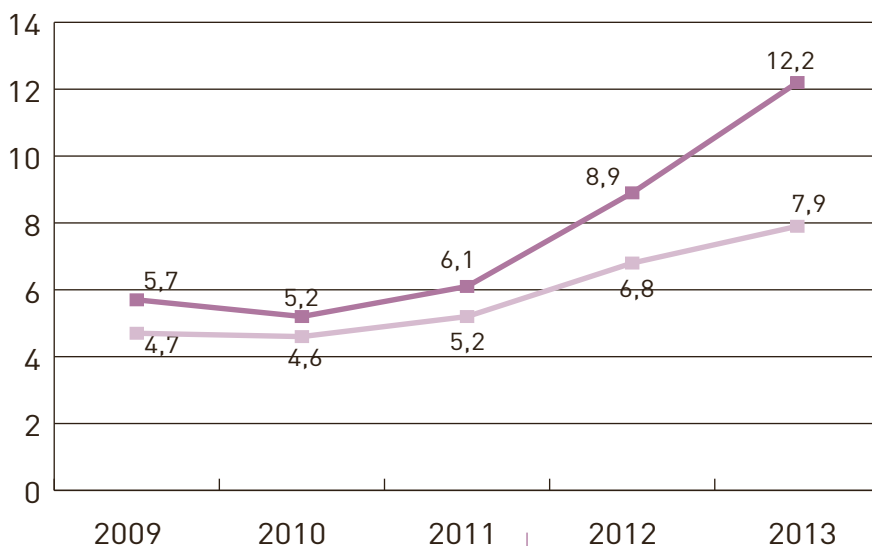
l'accento sulla multidimensionalità che la caratterizza, anche in considerazione del fatto che essa può determinare una catena di svantaggi sociali a livello individuale che si esplicano in vari campi nel presente come nelle future condizioni di vita dei soggetti – alto abbandono scolastico, limitato accesso agli studi superiori e al mercato del lavoro, minor retribuzione lavorativa, maggiori rischi di salute e, più in generale, una bassa qualità della vita. In questa sede, nel limitato spazio di questo articolo, ci limiteremo all'analisi di alcuni dei principali dati derivanti dalle rilevazioni Istat sui consumi e Eurostat sui redditi, segnalando al contempo che negli ultimi anni risulta sempre più ampio e articolato il ventaglio informativo a disposizione sulle condizioni di povertà ed esclusione sociale.

Nel 2013 l'indagine sui consumi degli italiani rileva che in Italia 1 milione 434mila minori sono *poveri assoluti*², erano 1 milione 58mila nel 2012 – per un incremento percentuale del 35%. Ciò significa che nel breve volgere di un anno più di 370mila nuovi bambini sono arrivati a sperimentare questa condizione di vita estrema

nel nostro Paese. Come ovvio, è una condizione che risulta spalmata sul territorio, con prevalenza nelle aree urbane, ma per rendere l'idea della portata di questo evento basti dire che corrisponde al sorgere nel giro di un anno di una grande città, come ad esempio Firenze, popolata di soli bambini e ragazzi in povertà assoluta.

Più in generale la povertà assoluta riguarda in Italia 2 milioni e 28mila famiglie – il 7,9% delle famiglie residenti – e tocca complessivamente 6 milioni e 20mila individui – il 9,9% dell'intera popolazione residente. Nell'ultimo anno la povertà assoluta aumenta significativamente tra le famiglie con tre (dal 6,6 all'8,3%), quattro (dall'8,3 all'11,8%) e cinque o più componenti (dal 17,2 al 22,1%), peggiora nelle coppie con figli – dal 5,9 al 7,5% se il figlio è uno solo, dal 7,8 al 10,9% se sono due e dal 16,2 al 21,3% se i figli sono tre o più – e se i figli sono minorenni il peggioramento è ancor più evidente – dal 7,1% al 10,2% con un figlio minore, dal 10% al 13,4% con due figli minorenni, dal 17,1% al 21,3% con tre o più figli minorenni.

Figura 1 - La povertà ASSOLUTA nelle famiglie in complesso e in quelle con almeno un figlio minorenne - Anni 2009-2013 (Istat)



Nel corso degli anni dunque essa raggiunge valori costantemente più alti tra le famiglie con almeno un figlio minorenne rispetto a quanto accade nel complesso delle famiglie, a testimoniare quanto i bambini siano i soggetti più vulnerabili a questa condizione di vita. I dati del 2012 raccontano inoltre che la povertà as-

soluta tocca l'8,8% delle famiglie con bambini piccoli di 0-5 anni, il 10,5% delle famiglie con figli preadolescenti di 6-14 anni e il 9,5% delle famiglie con figli adolescenti di 15-17 anni. Sul fronte complementare della *povertà relativa*³, le dinamiche in atto confermano alcuni dei peggioramenti osservati per la povertà assoluta:

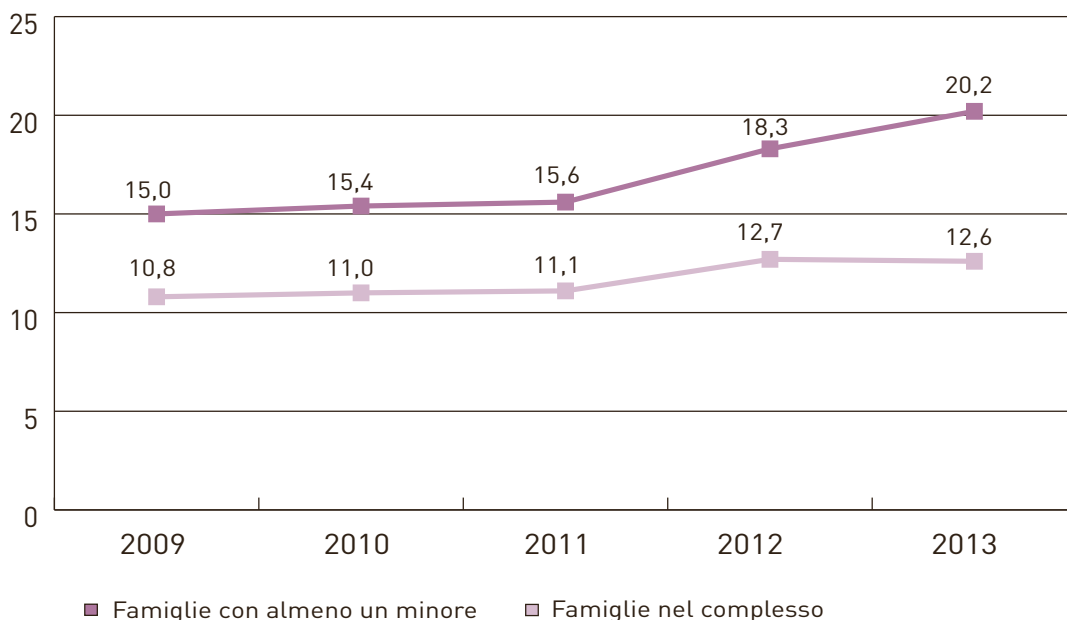
² La povertà assoluta è una misura che si basa sulla definizione di un paniere di beni e servizi e rappresenta i prodotti e servizi considerati essenziali per una famiglia al fine di evitare condizioni estreme di emarginazione sociale (bisogni di base).

³ La povertà relativa si misura in relazione alla linea di povertà relativa delle famiglie italiane – definita per convenzione in riferimento a una famiglia composta di due componenti che prende in considerazione sia la variazione dei prezzi al consumo che la spesa per consumi in termini reali – e restituisce la quota di famiglie o individui che ha consumi pro capite equivalenti a meno della metà del consumo medio pro capite nazionale, ovvero si trova al di sotto di detta linea di povertà.

peggiora la condizione delle famiglie numerose con quattro – dal 18,1 al 21,7% – e cinque o più componenti – dal 30,2 al 34,6% –, delle famiglie con figli al crescere del numero di figli – dal 17,4% al 20,4% con due figli, dal 29,8%

al 32,9% con tre o più – e fattore di rischio aggiuntivo risulta la presenza di figli minorenni – dal 15,7% al 16,2% con un figlio minore, dal 20,1% al 23,1% con due figli minori, dal 28,5% al 34,3% con tre o più figli minori.

Figura 2 - La povertà RELATIVA nelle famiglie in complesso e in quelle con almeno un figlio minorenni - Anni 2009-2013 (Istat)



Si conferma, dunque, quanto già rilevato per la povertà assoluta, ovvero l'estrema fragilità dei nuclei familiari con figli minorenni. I dati al 2012 evidenziano infine che il rischio cresce quanto più i figli sono piccoli: il 21,1% delle famiglie con bambini piccoli di 0-5 anni, il 19,6% delle famiglie con figli preadolescenti di 6-14 anni e il 17,7% delle famiglie con figli adolescenti di 15-17 anni.

Se dai consumi passiamo ad analizzare quanto ci restituisce l'indagine Eu Silc sui redditi e le condizioni di vita – sulla base della quale l'Unione Europea calcola gli indicatori ufficiali per la definizione e il monitoraggio degli obiettivi di politica sociale, nel contesto della strategia Europa 2020 – emerge che nel 2013 il 28,4% delle persone residenti in Italia è a rischio povertà o esclusione sociale – era il 29,9% nel 2012 –, intesa come misura combinata del rischio di povertà⁴, della grave deprivazione materiale⁵ e della bassa intensità lavorativa⁶, ovvero l'incidenza di popolazione residente che sperimenta almeno una di queste tre condizioni.

Anche su questo terreno le condizioni di massimo rischio si ravvisano al crescere nel nucleo familiare di figli minorenni. Sebbene in

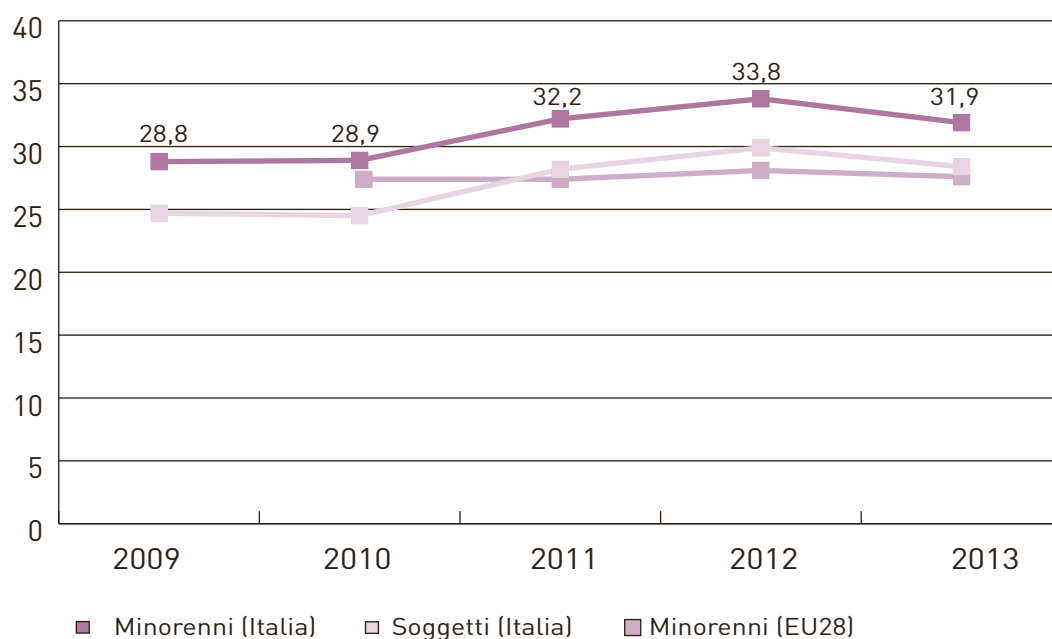
diminuzione tra il 2012 e il 2013, nel corso di quest'ultimo anno il rischio di povertà o esclusione sociale riguarda il 26,8% delle famiglie con un minorenni, il 30,8% delle famiglie con due minorenni e il 45,4% delle famiglie con tre o più minorenni.

Sia che si guardi ai consumi o ai redditi, sia che si parli in termini assoluti o relativi la povertà è segnata da disuguaglianze crescenti (generazionali, territoriali, sociali) e per un più alto rischio tra i più giovani cittadini. C'è oggi, di fatto, un divario macroscopico e insostenibile tra la gravità di ciò che sta avvenendo nella vita dei bambini e gli strumenti di contrasto attualmente in campo.

⁴ Persone che vivono in famiglie con reddito familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano del Paese, restano esclusi i fitti imputati.

⁵ Persone che vivono in famiglie con almeno quattro dei seguenti nove sintomi di disagio: i) non poter sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie, iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione e non potersi permettere: vi) lavatrice vii) tv a colori viii) telefono ix) automobile.

⁶ Persone che vivono in famiglie i cui componenti di età 18-59 lavorano meno di un quinto del loro tempo.

Figura 3 - Rischio di povertà o di esclusione sociale delle persone e dei minorenni in Italia e in Europa - Anni 2009-2013 (Eurostat)

Osservando nel loro insieme le famiglie con almeno un figlio minorenne e le tre componenti primarie dell'indicatore di povertà o esclusione sociale si rileva nel biennio 2012-2013 un miglioramento sul rischio di povertà – dal 24,4% delle famiglie con almeno un minore al 23,3% – un più consistente miglioramento sul fronte della grave deprivazione – dal 16,3% al 13,5% – e un peggioramento rispetto alla bassa intensità lavorativa dei componenti familiari occupati di 18-59 anni – 6,2% al 7,3%.

Sia che si guardi ai consumi o ai redditi, sia che si parli in termini assoluti o relativi la povertà è segnata da disuguaglianze crescenti (generazionali, territoriali, sociali) e per un più alto rischio tra i più giovani cittadini. C'è oggi, di fatto, un divario macroscopico e insostenibile tra la gravità di ciò che sta avvenendo nella vita dei bambini e gli strumenti di contrasto attualmente in campo. Questo gap va colmato con urgenza, con provvedimenti che siano com-

misurati alla portata del problema, mettendo la questione della povertà minorile al centro delle priorità dell'azione pubblica, a ogni livello di responsabilità, e con la mobilitazione di tutti i settori strategici in questo ambito dal sociale alla scuola, dal mondo del lavoro a quello della promozione e tutela della salute. L'azione è tanto più urgente quanto più si è ridotto in Italia il livello di mobilità intergenerazionale, il futuro dei bambini è sempre più condizionato dallo status socioeconomico dei loro genitori, dal luogo in cui vivono, dalla loro appartenenza etnica, ecc. In tale contesto l'istituzione di un tavolo tecnico sul tema delle misure nazionali di contrasto alla povertà con l'intento di definire un Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è molto più di una notizia, è la misura della speranza di imboccare finalmente una strada virtuosa per proteggere i bambini dalle condizioni di povertà e di esclusione sociale.

L'ETICA nella RICERCA con i BAMBINI e gli ADOLESCENTI: il PROGETTO ERIC (ethical research involving children)

Lucia Fagnini

A partire dagli anni '90 si sono moltiplicate le esperienze di ricerca che hanno visto i bambini e i ragazzi come protagonisti e non più solamente come "oggetto" della ricerca, a seguito di un più ampio mutamento nel modo di concepire e studiare l'infanzia, soprattutto in ambito sociologico e in tutto quel filone di studi che promuovono la dignità, i diritti e il benessere dei bambini. La Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (in particolare gli artt. 12 e 13) e lo sviluppo della sociologia dell'infanzia hanno infatti portato al riconoscimento del bambino come attore sociale competente, capace di contribuire al processo di conoscenza e di miglioramento delle proprie condizioni di vita. Da qui la distinzione e il passaggio dalla ricerca "sui" bambini alla ricerca "con" i bambini e l'esigenza di riflettere sulla partecipazione al processo di ricerca in base alle caratteristiche dei bambini stessi e al contesto in cui vivono.

Questo cambiamento di prospettiva ha portato con sé anche la necessità di rivedere i criteri di valutazione della ricerca, tenendo conto non solo del punto di vista di chi la progetta, del raggiungimento degli obiettivi del ricercatore e dell'accrescimento della conoscenza scientifica, ma anche dei soggetti coinvolti, che nel caso dei bambini rischiano con più facilità di divenire meramente "oggetto" di ricerca e di entrare a farvi parte in modo subalterno o poco consapevole.

All'interno della più ampia riflessione sull'etica della ricerca nell'ambito delle scienze sociali, il tema dell'etica nella ricerca con i bambini ha quindi visto crescere il proprio interesse negli ultimi decenni. La specificità dei bambini come gruppo sociale rende infatti necessario mantenere l'attenzione sia sul versante dell'autonomia e del diritto alla partecipazione sia sul versante

della tutela, nel riconoscimento dei bambini come soggetti competenti ma anche vulnerabili. A partire da tali riflessioni negli ultimi decenni sono state elaborati alcuni codici etici da parte di soggetti diversi (come ad esempio la British Psychological Society, l'American Society for Research with Children e il National Health and Medical Research Council), con il fine di offrire linee guida o veri e propri protocolli da seguire per coinvolgere bambini e ragazzi nel processo di ricerca.

In questo quadro si colloca il progetto *Eric - Ethical Research Involving Children*, elaborato da Unicef Office of Research Innocenti tra il 2010 e il 2012 in collaborazione con Childwatch International Research Network, the Centre for Children and Young People at Southern Cross University, Australia, e Children's Issues Centre at the University of Otago, New Zealand.

Il progetto ha coinvolto per oltre due anni la comunità scientifica internazionale, chiamata a discutere e a condividere esperienze sui temi inerenti l'etica della ricerca con i bambini, e ha messo in luce la crescente attenzione al tema e la ricchezza di risorse disponibili, ma anche la necessità di una condivisione di principi guida a livello internazionale.

Ponendosi come lavoro di sintesi e coordinamento delle riflessioni emerse a livello internazionale, il lavoro di Unicef si concentra sulla ricerca che coinvolge i bambini e i ragazzi in modo attivo, mentre vengono lasciate in secondo piano le questioni etiche relative alla ricerca "sui" bambini, ampiamente utilizzata soprattutto in ambito medico e psicologico.

Il risultato è l'elaborazione di un compendio (*Eric compendium*)¹ e di un sito interattivo (<http://childethics.com>) che sollecita ricercatori e istituzioni a riflettere criticamente sulla complessità della ricerca che coinvolge i bambini, al fine di sviluppare e mantenere i più alti standard etici per la salvaguardia e la promozione dei diritti, della dignità e il benessere dei bambini in ogni ricerca a partire da tre principi chiave: rispetto, beneficio e giustizia.

Il compendio è il prodotto di un complesso lavoro di ricerca e di coordinamento che ha previsto numerose attività. Tra queste, accanto alla raccolta e comparazione della letteratura e dei codici etici sviluppati dalla comunità internazionale è stata realizzata un'indagine internazionale esplorativa a cui hanno partecipato 257 ricercatori di 46 diversi Paesi e un meeting tra esperti di ricerca con i bambini e giovani. L'intero lavoro è stato poi sottoposto alla revisione di un ampio numero di ricercatori tramite una consultazione via mail rivolta alla comunità scientifica internazionale.

L'assunto su cui si basa l'intero lavoro di Unicef è che il riferimento etico di una ricerca non può essere limitato a una norma procedurale con la prescrizione di una serie di regole da seguire o un codice di condotta che permette di ottenere gli stessi risultati in ogni contesto. Senza fornire quindi indicazioni prescrittive, l'accento viene invece posto sulla necessità di una continua riflessione critica e sull'importanza di sviluppare un dialogo interculturale, intersettoriale e interdisciplinare all'interno della comunità scientifica in modo tale da potenziare le capacità di analisi dei problemi relativi allo specifico contesto, sviluppando la collaborazione e il coinvolgimento internazionale. L'assenza di un elenco di "regole da manuale" da una parte impedisce alla responsabilità del ricercatore di affievolirsi dietro all'applicazione di norme formali, dall'altra permette il riconoscimento delle specificità di ogni contesto e del peso che possono avere i diversi approcci di ricerca, così come le diverse competenze e i valori del ricercatore.

Nondimeno *Eric* propone alcuni criteri che definiscono la filosofia che fa da sfondo all'intero progetto e che fungono da riferimento per la lettura delle varie parti di cui è composto il compendio.

In sintesi l'approccio di *Eric*:

- riconosce i bambini e i giovani come persone a tutti gli effetti, meritevoli e capaci di riconoscimento, di rispetto e di espressione nella ricerca;
- riconosce il diritto dei bambini e dei giovani a esprimersi e a essere ascoltati;
- assume che il coinvolgimento dei bambini in ogni tipo di ricerca abbia luogo in collaborazione con adulti competenti e che si prendano cura di loro in modo tale da poter

Il risultato è l'elaborazione di un compendio e di un sito interattivo che sollecita ricercatori e istituzioni a riflettere criticamente sulla complessità della ricerca che coinvolge i bambini, al fine di sviluppare e mantenere i più alti standard etici per la salvaguardia e la promozione dei diritti, della dignità e il benessere dei bambini in ogni ricerca a partire da tre principi chiave: rispetto, beneficio e giustizia.

¹ Graham, A., Powell, M., Taylor, N., Anderson, D. & Fitzgerald, R. (2013), *Ethical research involving children*, Florence, Unicef Office of Research - Innocenti.

fornire il supporto e la guida appropriati;

- sottolinea l'importanza della ricerca centrata sulla comprensione e il miglioramento della vita e delle condizioni dei bambini in tutti i contesti;
- si impegna in modo deciso a favore dei principi di rispetto, beneficio e giustizia;
- promuove l'importanza del dialogo e di un approccio riflessivo nell'affrontare le questioni etiche che possono emergere nella ricerca che coinvolge i bambini.

L'*International charter for ethical research involving children* fornisce inoltre un elenco di sette principi che devono essere alla base della ricerca indipendentemente dall'approccio metodologico e la prospettiva teorica prescelto; una sorta di dichiarazione d'impegno a cui i ricercatori sono tenuti ad attenersi ogni qual

volta intendano coinvolgere bambini e ragazzi nella progettazione e realizzazione di una ricerca, al fine di garantire che l'attività di ricerca sia in ogni caso finalizzata a migliorarne le condizioni di vita, il riconoscimento dei diritti e il benessere.

Una parte rilevante del compendio è costituita dalla *Guidance for ethical research involving children*. La *Guidance*, basandosi sulla revisione della letteratura e delle linee guida esistenti, approfondisce specifiche considerazioni, sfide e questioni che emergono nella ricerca, sempre tenendo conto delle specificità che possono emergere in unici e diversi contesti di ricerca. Le aree chiave prese in considerazione dalla *Guidance* riguardano: la valutazione del rischio di danneggiare i bambini coinvolti nella ricerca e del beneficio che possono trarne, il consenso

I SETTE PRINCIPI BASE DELLA RICERCA ETICA

L'etica nella ricerca che coinvolge i bambini è responsabilità di ognuno. Tutti coloro che sono coinvolti nella realizzazione, commissione, finanziamento e controllo della ricerca sono responsabili nell'assicurare che vengano raggiunti i più alti standard etici indipendentemente dall'approccio, dal focus e dal contesto.

Il rispetto per la dignità dei bambini è centrale per l'etica della ricerca. La ricerca etica è condotta con integrità ed è rispettosa dei bambini, del loro punto di vista e delle loro culture. Coinvolgere i bambini in modo rispettoso significa che i ricercatori riconoscono la loro condizione di bambini, le capacità in divenire e il valore dei loro diversi contributi.

La ricerca che coinvolge bambini deve essere giusta ed equa. Ciò comporta che tutti i bambini siano trattati equamente, che i benefici e gli oneri siano spartiti in modo corretto/equo, che i bambini non siano esclusi in modo scorretto e che venga eliminata ogni barriera discriminatoria.

La ricerca etica produce benefici per i bambini. I ricercatori devono assicurarsi che la ricerca massimizzi i benefici per il bambino, individualmente o come gruppo sociale. Il ricercatore si assume la responsabilità di considerare se la ricerca deve essere intrapresa e di valutare se la ricerca porterà

benefici ai bambini, durante e come conseguenza del processo di ricerca.

I bambini non devono mai essere danneggiati dal loro coinvolgimento nella ricerca. I ricercatori devono lavorare per prevenire ogni rischio potenziale di danneggiare i bambini e valutare se il bisogno di coinvolgere ogni singolo bambino sia giustificato.

La ricerca deve sempre ottenere il consenso informato e continuo da parte dei bambini. Il consenso dei bambini deve essere sempre richiesto, assieme al consenso dei genitori e a qualsiasi altro requisito necessario perché la ricerca possa procedere eticamente. Il consenso deve basarsi su un'equilibrata e corretta comprensione su cosa implica la partecipazione alla ricerca. Indicazioni di dissenso o ritiro del consenso da parte dei bambini devono sempre essere rispettate.

La ricerca etica richiede continua riflessione. Impegnarsi nella ricerca con i bambini è importante. La ricerca etica richiede che i ricercatori riflettano continuamente sulla loro pratica, ben oltre ogni requisito di formale revisione etica. Richiede una continua attenzione agli assunti, valori, credi e pratiche che influenzano il processo di ricerca e l'impatto sui bambini.

Il progetto ha coinvolto per oltre due anni la comunità scientifica internazionale, chiamata a discutere e a condividere esperienze sui temi inerenti l'etica della ricerca con i bambini, e ha messo in luce la crescente attenzione al tema e la ricchezza di risorse disponibili, ma anche la necessità di una condivisione di principi guida a livello internazionale.

informato, i problemi relativi alla riservatezza e alla confidenzialità delle informazioni, la questione del pagamento e della compensazione per la partecipazione della ricerca. Ognuno di questi temi viene ampiamente discusso, facendo anche riferimento a numerosi casi particolari, senza indicazioni prescrittive, ma con l'intento di fornire esempi concreti e promuovere un apprendimento tra pari sulla base delle esperienze riportate.

Eric richiede ai ricercatori di essere aperti, riflessivi e collaborativi nel momento in cui si trovano a prendere decisioni etiche. Per questo fine è stato pensato *Getting started*, una sezione del compendio che contiene una serie molto dettagliata di domande che il ricercatore o il gruppo di ricerca dovrebbe porsi in relazione a ogni fase del processo di ricerca. Elaborato per promuovere la riflessione critica tra i ricercatori e i membri del team di ricerca, le organizzazioni e gli altri stakeholders che pianificano e realizzano una ricerca nel loro contesto locale, sollecita a soffermarsi sugli aspetti etici che riguardano sia l'impostazione teoria della ricerca, sia il ruolo dei ricercatori, sia questioni concrete sulle modalità da adottare per coinvolgere i bambini nella pratica della ricerca. Non si tratta semplicemente di una checklist di cose che devono o non devono essere fatte, ma ha l'obiettivo di suscitare dubbi e discussioni per generare idee condivise rispetto a ogni fase della ricerca: l'elaborazione del progetto di ricerca e la sua pianificazione, il disegno della ricerca, la scelta del metodo e delle tecniche da applicare, la raccolta delle informazioni, la loro interpretazione e la disseminazione. Su ognuno di questi

aspetti il documento propone tante domande che ruotano attorno a un'unica questione di base: in che modo la ricerca proposta rispetta la dignità dei bambini?

La sezione *Case studies* riporta numerose esperienze che fanno riferimento a ricerche svolte in contesti diversi e con approcci metodologici differenti, suddivisi in base ai quattro aspetti chiave su cui si sofferma la *Guidance*. Per ognuno dei casi studio viene presentato il contesto della ricerca, la questione etica emersa e le scelte fatte, concludendo con alcuni spunti di riflessione che possono essere utili per il ricercatore che si trovi ad affrontare una situazione simile. Il compendio e ancor più il sito forniscono infine una serie di risorse di approfondimento tra cui indicazioni bibliografiche, risorse formative, una rassegna della letteratura e delle linee guida sull'etica della ricerca, un glossario e un forum frequentato da ricercatori internazionali. Strumento vincente del progetto è sicuramente l'interattività, favorita dalle risorse disponibili sul sito <http://childethics.com/>, che costituisce una ricca miniera di informazioni e di risorse che può ampliarsi nel tempo grazie alle segnalazioni e ai contributi della comunità scientifica internazionale. In linea con l'approccio riflessivo che caratterizza tutto il lavoro, *Eric* favorisce inoltre lo scambio diretto tra ricercatori tramite il forum e il dialogo con gli esperti di Unicef che seguono il progetto, sollecitando l'apprendimento a partire da reali esperienze di ricerca il coinvolgimento dell'intera comunità scientifica nella riflessione sulle questioni etiche poste dal coinvolgimento dei bambini nella ricerca.

ACCHIAPPANU- VOLE STUDENTI E SCUOLE NELL'ERA DIGITALE SEMINARIO INTERNAZIONALE

Bologna 28
febbraio - 1° marzo
2014

Barbara Guastella

Il seminario internazionale *Acchiappanuvole: studenti e scuole nell'era digitale* – evento organizzato dall'Adi (Associazione docenti e dirigenti scolastici italiani) e dall'Indire (Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa) che si è svolto a Bologna il 28 febbraio e il primo marzo 2014 – ha proposto una riflessione su come è cambiata e come sta cambiando la scuola nel secondo decennio del ventunesimo secolo, con uno sguardo alle esperienze innovative realizzate al di fuori del nostro Paese.

Gli organizzatori dell'iniziativa hanno spiegato così la scelta del titolo delle due giornate di studio: «la nuvola, cloud, è penetrata nella nostra vita, in essa siamo totalmente immersi senza neppure saperlo. Un esempio? Tantissime funzioni dei nostri smartphone sono basate sul cloud. Da sempre i veri “acchiappanuvole” sono i giovani. Dalla nuvola ascoltano la musica, accedono ai giochi online, utilizzano un numero incredibile di “app”. Ma soprattutto la nuvola sta rivoluzionando i loro modi di apprendere, di comunicare, di socializzare».

Il seminario, dunque, ha preso spunto dalla “nuvola”, ma si è proposto, più in generale, di analizzare come è cambiata e come sta cam-

biando la scuola in questo secondo decennio del ventunesimo secolo, aprendo l'orizzonte alle esperienze e ai progetti all'avanguardia realizzati al di fuori del nostro Paese.

Le due giornate, alle quali sono intervenuti docenti ed esperti di fama nazionale e internazionale, hanno previsto tre sessioni: la prima ha offerto l'occasione per mostrare come funzionano i modelli di organizzazione scolastica più innovativi e interessanti, spaziando da Singapore, uno dei Paesi che ha i risultati migliori a livello internazionale, a varie realtà europee; la seconda si è soffermata sull'influenza della tecnologia digitale sugli spazi scolastici e il suo impatto sull'insegnamento e sull'apprendimento; la terza, infine, ha cercato di analizzare quali sono le leve del miglioramento utilizzate dai governi che hanno raggiunto i risultati migliori nelle indagini internazionali.

Durante la prima sessione – coordinata da Alessandra Cenerini, presidente nazionale dell'Adi – sono intervenuti, fra gli altri: Jacqueline Yew e Jasmine Liu, rispettivamente vicepreside e insegnante principiante della scuola secondaria Ngee Ann di Singapore; David Nicoll, amministratore delegato della Fondazione delle Studio schools fin dalla sua creazione nel 2009 e direttore dei programmi delle *Studio schools* alla Young Foundation dal 2006; Jens Oberbeck, insegnante della Hanse Schule di Lubeca.

Yew e Liu hanno parlato del modello di organizzazione scolastica della scuola Ngee Ann, che nel 2007 è stata designata dal Ministero dell'istruzione come Centro di eccellenza per le Tic (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e nel 2011 ha ricevuto il prestigioso status di Scuola del futuro di Singapore, come riconoscimento ufficiale delle conquiste fatte nell'uso innovativo delle Tic nell'insegnamento e nell'apprendimento. Nel 2012 Microsoft ha incluso Ngee Ann fra le 33 scuole da visitare a livello mondiale, per l'eccellenza dell'applicazione della tecnologia all'insegnamento.

La scuola ha creato un gruppo di insegnanti esperti ed eccellenti nell'uso delle Tic, fornendo una formazione differenziata a seconda dei livelli di partenza di ciascuno e facendo leva su

partenariati, agenzie e imprese esterne. Nicoll si è soffermato sulle *Studio schools*, nuovo modello di scuola pubblica professionale che si è sviluppato in Inghilterra in questi ultimi anni, basato sull'imparare facendo e ispirato alle botteghe rinascimentali. Questi alcuni elementi di fondo che caratterizzano le *Studio schools*: il grande coinvolgimento dei datori di lavoro, elemento indispensabile per superare il gap fra apprendimenti scolastici e competenze richieste dal mondo del lavoro e fra comportamenti a scuola e comportamenti sul lavoro; una diversa pedagogia, incentrata sui progetti multidisciplinari e sul *learning by doing*; giornata scolastica più lunga; anno scolastico più lungo e vacanze estive più brevi. Dalle prime indagini avviate sulle scuole aperte negli ultimi tre anni sono emersi risultati positivi e indicazioni che evidenziano il buon funzionamento di questo modello.

Oberbeck ha descritto la Hanse Schule, istituto professionale che offre percorsi di formazione in alternanza scuola-lavoro, e gli elementi fondanti dell'istruzione tecnica e professionale tedesca, con particolare riferimento al sistema duale o apprendistato, che rappresenta la modalità di formazione più diffusa fra gli adolescenti tedeschi.

La seconda sessione – coordinata da Giovanni Biondi, presidente dell'Indire – si è articolata in due parti: la prima ha dato spazio a un approfondimento sull'impatto della digitalizzazione sugli spazi scolastici (con interventi, fra gli altri, di Christian Kühn, docente all'Università di tecnologia di Vienna, e Chiara Filios, architetto dello studio Normalearchitettura di Milano), mentre la seconda è stata dedicata alle modificazioni indotte dalle Tic sui modi di apprendere e ha previsto, fra l'altro, la lezione magistrale di Francesc Pedrò, dell'Unesco, e l'intervento di Valentina Gabusi, della Divisione media digitali di Zanichelli.

Kühn ha illustrato le caratteristiche del nuovo paradigma dell'architettura scolastica in era digitale, che si fonda su almeno cinque principi chiave: flessibilità, inclusione, core, cluster e reti di apprendimento. Il nuovo paradigma è rappresentato da un "modello di spazi per il lavoro in team", spazi di apprendimento molto flessibili, a moduli componibili, inclusivi e ben collegati con l'ambiente circostante, creati per gruppi che si compongono e scompongono.

Questa modalità di scomposizione e ricomposizione in gruppi di diverse dimensioni e con obiettivi differenziati è essa stessa il frutto delle trasformazioni nei modi di apprendere indotte dalla tecnologia digitale. Si pensi, ad esempio, al modello organizzativo della "flipped classroom" (o "insegnamento capovolto"), che ribalta il sistema di apprendimento tradizionale fatto di lezioni frontali, studio individuale a casa e interrogazioni in classe.

Filios, invece, ha dimostrato come si possano rinnovare scuole tradizionali, anche con investimenti contenuti, ristrutturando e recuperando spazi, rendendoli più flessibili e adatti a una didattica innovativa e alle esigenze di alunni e insegnanti.

Nella prima parte della sua lezione magistrale Pedrò ha delineato i cambiamenti che si verificheranno a velocità esponenziale nell'insegnamento e nell'apprendimento, mentre nella seconda parte l'esperto ha messo in guardia dagli errori in cui è facile incorrere in questo processo così accelerato.

Gabusi ha analizzato l'evoluzione dell'editoria scolastica nell'era digitale fino all'ingresso dell'e-book e ha concluso il suo intervento affermando che la nuova produzione richiede un duplice impegno da parte degli editori: da un lato il costante confronto con gli insegnanti

Un nuovo modello di scuola pubblica professionale che si è sviluppato in Inghilterra in questi ultimi anni, basato sull'imparare facendo e ispirato alle botteghe rinascimentali sono le *Studio schools*. Grande coinvolgimento dei datori di lavoro; una diversa pedagogia, incentrata sui progetti multidisciplinari e sul *learning by doing*; giornata scolastica più lunga; anno scolastico più lungo e vacanze estive più brevi sono alcuni degli elementi di fondo che le caratterizzano.

per meglio cogliere le loro esigenze, dall'altro il sostegno alla loro formazione per favorire la generalizzazione degli strumenti digitali.

Durante la terza sessione – coordinata da Norberto Bottani, analista di sistemi d'istruzione – sono intervenuti, fra gli altri: Andreas Schleicher, vicedirettore generale dell'istruzione all'Ocse e consigliere particolare per l'educazione del Segretario generale dell'Ocse, e Jerzy Wiśniewski, consulente del Dipartimento strategico del Ministero dell'istruzione polacco.

Schleicher, al quale è assegnata anche la supervisione strategica delle indagini internazionali Pisa, Piac, Talis e Ines, ha dimostrato quali sono i fattori più significativi che caratterizzano i sistemi scolastici che hanno i migliori risultati in Pisa. Uno di questi è la valorizzazione della condizione degli insegnanti: «in Italia è opinione comune che si spenda poco per l'istruzione, ma se si guardano i dati le cose non stanno esattamente così. Il budget destinato all'istruzione in Italia è nella media. Bisogna analizzare bene il fenomeno, perché l'entità della spesa spiega soltanto il 15% delle differenze di performance fra i vari Paesi. Ciò che fa la differenza è il modo in cui si spende il denaro. Per esempio è importante pagare bene gli insegnanti. È questo un elemento che caratterizza la maggioranza dei Paesi dove si hanno buoni risultati. Ciò significa che in quei Paesi una parte notevole delle risorse finanziarie è utilizzata per attrarre i migliori docenti nell'insegnamento. Non è questo il caso dell'Italia».

Wiśniewski ha illustrato le ragioni dell'enorme balzo in avanti dei risultati polacchi in Pisa, nonostante la crisi che attanaglia anche quel Paese. Il consulente del Dipartimento strategico del Ministero dell'istruzione polacco ha indicato i tratti salienti delle due riforme, del 1999 e del 2008, che si sono succedute dopo l'avvento del regime democratico in Polonia. Riforme che hanno interessato la struttura del sistema, lo sviluppo dell'autonomia scolastica e la condizione degli insegnanti.

Il seminario si è concluso con la proposta dell'Adi di creare istituti a statuto speciale, che hanno molte analogie con le inglesi *academies*, lanciate da Tony Blair nel 2000. Lo statuto speciale serve a dare ad alcuni istituti scolastici un'autonomia autentica, finalizzata a sostenere due innovazioni: il rilancio dell'istruzione professionale e il varo di licei di quattro anni.

■ INVESTIRE SULL'INFANZIA QUARTA CONFERENZA NAZIONALE SULL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Bari
27-28 marzo 2014

Barbara Guastella, Valentina Rossi

La città di Bari ha ospitato, nei giorni 27 e 28 marzo 2014, la Quarta Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, dal significativo titolo *Investire sull'infanzia*. Un titolo che può sembrare dissonante in questo momento di crisi e di tagli, ma che assume un valore particolare se si esamina l'assunto di partenza proposto dal premio Nobel per l'Economia James Heckman nel recente intervento *Grandi idee per i bambini: come si costruisce il futuro*.

L'investimento precoce sull'infanzia viene promosso nella sua centralità ricordando come molti dei maggiori problemi economici e sociali come devianza, maltrattamento, maternità precoce, abbandono scolastico e precarie condizioni di salute siano collegati a bassi livelli di competenze e abilità nella società, poiché le competenze socioemozionali e le condizioni di salute fisica e mentale sono determinanti importanti del successo socioeconomico al pari delle abilità cognitive.

Heckman dimostra come il divario tra le abilità dei bambini che vivono in condizioni di svantaggio e quelli che vivono in condizioni normali si manifesta nella loro vita molto presto, giacché l'ambiente familiare di bambini e ragazzi è il maggiore fattore predittivo di successo (o insuccesso) delle abilità cognitive e socioemozionali. Dunque è necessario intervenire e investire precocemente, poiché sempre più numerose sono ormai le evidenze scientifiche sugli effetti positivi dell'intervento precoce sui bambini in famiglie svantaggiate, interventi di cui è del pari

dimostrato un ritorno economico più alto degli interventi realizzati in periodi successivi della vita adulta. Più bassa è l'età nella quale si interviene, più alto è il ritorno economico dell'intervento. Il cardine su cui ha poggiato l'impianto logico della conferenza è la promozione di una nuova messa a fuoco delle priorità della politica per capitalizzare la consapevolezza dell'importanza dei primi anni di vita dei bambini nello sviluppo delle abilità per una vita sociale ed economica di successo: tale aspetto ha rappresentato il filo rosso lungo il quale si sono snodate le relazioni e le riflessioni che hanno arricchito e stimolato il dibattito nel corso dei lavori.

L'evento ha rappresentato una grande occasione istituzionale di ascolto, elaborazione e partecipazione su temi che interessano non soltanto gli addetti ai lavori, ma anche bambini, ragazzi e famiglie – attraverso l'opportunità di incontro tra saperi e poteri, conoscenze professionali e responsabilità politico-istituzionali, esperienze associative e rappresentanze sociali, aperta alla partecipazione di tutti –, e si è posto un ulteriore e ambizioso obiettivo: gettare le basi e avviare la riflessione sui temi cruciali sopra citati in vista della ricostituzione dell'Osservatorio nazionale infanzia e dell'elaborazione del nuovo Piano nazionale d'azione per l'infanzia e l'adolescenza. L'iniziativa, organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Comune di Bari e la Regione Puglia, è stata dedicata a Cocò e Domenico, i due bambini uccisi dalle cosche mafiose a Cassano Jonio (Cosenza) e a Pagaiano (Taranto). Oltre 1.200 i partecipanti, provenienti da tutto il territorio nazionale.

La sessione mattutina della prima giornata ha previsto, fra l'altro, i saluti dell'allora sindaco di Bari Michele Emiliano e del presidente della Regione Puglia Nichi Vendola, la relazione introduttiva del ministro del lavoro e delle politiche sociali Giuliano Poletti e gli interventi, fra gli altri, di: Sandra Zampa, vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza; Angela D'Onghia, sottosegretario di Stato all'istruzione, all'università e alla ricerca; Daniela Del Boca, docente all'Università di Torino; Lorena Rambaudi, assessore alle politiche sociali della Regione Liguria e coordinatrice della Commissione politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome; Emma Toledano Laredo, della Commissione europea.

I lavori pomeridiani del 27, invece, hanno dato spazio a quattro atelier, incentrati sui seguenti temi: *Bambini e povertà delle famiglie*, *Bambini e ragazzi fuori dalla propria famiglia*, *Dall'integrazione all'inclusione*, *Servizi socioeducativi per la prima infanzia: pari opportunità di partenza?*

Nella sua relazione introduttiva Poletti ha ribadito la centralità del tema della due giorni: «investire sull'infanzia è una scelta fondamentale per ogni comunità». L'importanza dell'investimento sui bambini è stata sottolineata anche da Emiliano, che ha ricordato i grandi passi avanti fatti dall'amministrazione comunale nella gestione delle politiche per l'infanzia.

Il Ministro ha parlato della conferenza come luogo per pensare al futuro e costruire politiche che aiutino a raggiungere gli obiettivi. Obiettivi che «si realizzano solo se è presente una grande capacità di coesione, di collaborazione, se accettiamo l'idea di un pluralismo dei soggetti, delle idee, delle convinzioni, del confronto, del dibattito».

Nel prosieguo del suo intervento Poletti si è soffermato su alcune criticità che riguardano il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza: «se passi avanti sono stati fatti in questi ultimi anni per migliorare la condizione di vita dei bambini, bambine e adolescenti e supportarne la crescita anche nei momenti di difficoltà, permangono però ancora situazioni di problematicità». Ne sono esempi il calo delle nascite, la povertà minorile, la dispersione scolastica.

«È da questa conferenza che riparte una nuova stagione di programmazione delle politiche per l'infanzia, che passerà per la ricostruzione dell'Osservatorio per l'infanzia e l'elaborazione di un nuovo Piano d'azione», ha spiegato il Ministro nella parte conclusiva della relazione. Vendola ha affrontato vari temi, fra i quali il ruolo della scuola e l'importanza dell'ascolto dei bambini. Queste le sue parole riguardo al primo aspetto: «la scuola deve educare alla convivialità delle differenze, al discernimento di ciò che è male e ciò che è bene, a partire da un sentimento di fraternità».

Del Boca ha illustrato le evidenze empiriche di alcune ricerche che mettono in luce la necessità di assegnare priorità agli investimenti sull'infanzia, a partire dai primi anni di vita. I risultati dell'analisi sui dati italiani «sembrano confermare precedenti risultati riportati per altri Paesi: e cioè che esiste un ruolo impor-

tante del nido sia per conciliazione famiglia lavoro sia per sviluppo cognitivo dei bambini». Entrambi i ruoli «sono importanti specie nei contesti svantaggiati dove possono contribuire a ridurre le ineguaglianze. I dati che riguardano la situazione italiana non bastano tuttavia per analizzare gli effetti di breve e di lungo periodo dei nidi sugli esiti cognitivi e non cognitivi ed esaminarne gli effetti causali. Sarebbe importante investire anche in Italia in dati panel come il Millennium Cohort (Gran Bretagna) e i dati Psid Panel Study on Income Dynamics (Usa) che ci permettono di seguire nel tempo bambini e bambine che hanno diverse esperienze nella prima infanzia».

Rambaudi si è concentrata sui temi dei quattro atelier. «Sono qui con le colleghe Gentile e Marzocchi a portare la voce della nostra Commissione e a soffermarmi non tanto sulle esperienze regionali, quanto su alcuni punti di riflessione che saranno trattati dai gruppi pomeridiani. Ciò perché le esperienze regionali, numerose, varie e variamente diffuse sul territorio, rappresentano un puzzle di difficile ricomposizione, che richiederebbe troppo tempo per essere descritto», ha spiegato. E a questo proposito ha sottolineato che «un problema tuttora irrisolto delle azioni per l'infanzia (come di altri aspetti delle politiche sociali) è quello di riuscire a tradurre tutte le buone prassi del territorio in un sistema organico programmato e stabile nel tempo».

Laredo ha parlato della Raccomandazione *Investire sull'infanzia: spezzare il circolo vizioso dello svantaggio*, adottata dalla Commissione europea nel febbraio 2013, e ha citato altri strumenti europei di aiuto e solidarietà. La Raccomandazione «propone un approccio integrato che ha come elementi principali il sostegno all'inserimento dei genitori nel mercato del lavoro, il sostegno a un reddito minimo adeguato, la garanzia all'utilizzo di servizi essenziali che siano di qualità e accessibili». Il documento «pone inoltre l'accento sull'importanza, per i bambini, di avere accesso alle attività di partecipazione (come ad esempio le attività parascolastiche), e consiglia ai Paesi membri di avere un approccio più equilibrato fra le misure universali, cioè rivolte a tutti i minori, e quelle a favore dei bambini più vulnerabili».

La seconda giornata della conferenza è stata aperta dall'intervento di alcune ragazze che han-

no preso parte al progetto *Partecipare, infinito presente* (promosso dal Pidida, Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), ed è proseguita con la restituzione dei lavori dei quattro atelier, moderata da Raffaele Tangorra, direttore generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Di seguito si restituisce una breve sintesi dei principali argomenti trattati negli atelier, nella consapevolezza che alcune riflessioni sono comuni a più gruppi e che una restituzione più completa dei contenuti espressi nel corso dei lavori è rintracciabile sul sito www.conferenzainfanzia.info.

Atelier Bambini e povertà delle famiglie

Il primo atelier si è concentrato sul tema della povertà minorile, sui dati allarmanti che ci restituiscono le dimensioni di un fenomeno in continua crescita e sul fatto che i bambini e gli adolescenti sono più vulnerabili alle situazioni di povertà e di esclusione, perché tali condizioni determinano una catena di svantaggio sociale che provoca l'impennarsi del rischio di abbandono scolastico, un minor accesso agli studi superiori e una qualità della vita più bassa. La povertà si associa alla crescita delle diseguaglianze. Come in un circolo vizioso, la povertà spinge a ridurre l'investimento in educazione e dunque in capitale umano, che però è una delle risorse essenziali per la crescita economica: il futuro dei bambini è sempre più ingabbiato dallo status socioeconomico dei loro genitori, dal luogo in cui vivono, dalla loro appartenenza etnica, ecc.

Dai lavori è emersa la necessità di prendere atto del grave impoverimento dei servizi, del decremento della spesa sociale dei comuni, della assoluta necessità di definizione, soprattutto in questo contesto di grave contrazione delle risorse, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Il confronto ha fatto emergere la necessità di una misura nazionale di contrasto alla povertà che nasca dalla combinazione tra contributo monetario e servizi di accompagnamento. Si è evidenziata la necessità di mobilitare non solo le risorse del sociale, ma anche quelle della scuola, della salute e di altre politiche pubbliche in un'ottica di riprogrammazione delle risorse, affinché si riduca il divario tra i rapidi processi di impoverimento delle famiglie e gli strumenti di contrasto attualmente in campo.

Atelier *Minori fuori dalla propria famiglia*

Il fenomeno dei minori fuori dalla propria famiglia, l'analisi dei dati di contesto, l'analisi delle politiche di prevenzione e contrasto del fenomeno e gli strumenti di governance adottati per garantire, in caso di necessità, pratiche uniformi per realizzare un "buon allontanamento": questi i temi che hanno caratterizzato il core del lavoro dell'atelier sui minori fuori famiglia.

Dai lavori sono emersi alcuni spunti di rilievo che pare opportuno evidenziare.

In primo luogo la necessità di riposizionamento del sistema a favore di una maggior precocità degli interventi, per prevenire l'aggravarsi delle problematiche familiari riducendo, conseguentemente, l'incidenza degli interventi riparativi. Si è ribadito che la logica preventiva non solo rende maggiormente efficaci gli interventi, ma garantisce risparmi significativi in termini sociali e, nel medio-lungo periodo, anche in termini economico finanziari, dato che dai dati condivisi nell'atelier, i costi annui diretti e indiretti, causati dal fenomeno del maltrattamento dei minori si aggirano intorno ai 13 miliardi di euro, pari all'1% del Pil.

In secondo luogo, sempre nell'ottica di lavorare per ridurre il numero degli allontanamenti, è emerso come sia strategico garantire un allontanamento tempestivo per quei minori che nel loro contesto familiare subiscono gravi maltrattamenti, assicurando la presenza di presidi residenziali specializzati capaci di offrire un "sostegno esperto" a bambini e ragazzi oltre alla necessità di garantire interventi appropriati, nell'ottica preventiva di offrire un sostegno intensivo, integrato e multidimensionale alle capacità genitoriali.

In terzo luogo è stato affrontato il tema dell'urgenza di interventi di qualificazione e potenziamento dei servizi, oltre che del sistema dell'accoglienza residenziale, anche attraverso l'emanazione di linee guida nazionali per la definizione di standard omogenei delle comunità e attraverso il rafforzamento del sistema dei controlli ordinari.

Sono state, infine, richiamate le necessità legate all'aggiornamento costante dei dati "in tempo reale" dei minori fuori famiglia e al rafforzamento degli interventi di sostegno ai percorsi di accoglienza familiare e delle adozioni difficili, anche ipotizzando misure urgenti in risposta all'esigenza dei minori adottabili ancora in af-

fidamento e in comunità, oltre che forme di accompagnamento per i neomaggiorenni in uscita dai percorsi di tutela.

Un ultimo aspetto rilevante emerso dai lavori dell'atelier è legato al tema dell'ascolto: la sfida proposta all'attenzione dei partecipanti è legata all'obiettivo di migliorare i modelli di intervento tenendo in considerazione quanto proposto dai ragazzi, oltre che l'utilizzo di forme di ascolto collettivo tra pari.

Atelier *Dall'integrazione all'inclusione*

I dati portati all'attenzione dei partecipanti sulla presenza di alunni con cittadinanza non italiana nelle scuole italiane rivelano un incremento notevole della presenza dal 2006 a oggi. Ciò dimostra ulteriormente, se mai ce ne fosse bisogno, quanto il tema trattato nell'atelier sia cruciale, anche alla luce di dati che ci raccontano dell'esistenza di forme di vera e propria segregazione scolastica nelle scuole secondarie di secondo grado, in quanto solo una minima parte degli alunni con cittadinanza non italiana è iscritta al liceo (la sproporzione è ulteriormente esasperata nel caso di ragazzi rom/sinti), a fronte di un decisamente maggior numero di alunni con cittadinanza italiana.

Le esperienze presentate nel corso dei lavori hanno sondato e presentato le varie modalità e i differenti percorsi attraverso i quali prende forma il complesso processo che porta all'inclusione attraverso interventi nel contesto scolastico e al campo per i rom e i sinti, attraverso iniziative partecipative, attraverso l'azione di pungolo dei garanti regionali, attraverso l'intervento del terzo settore operante, ad esempio, nell'accogliere e favorire l'inclusione di bambini e ragazzi adottati con adozione internazionale. Le proposte emerse dall'atelier vanno nella direzione di sollecitare una costante attenzione verso l'effettivo utilizzo dei dati a disposizione sulla presenza di minori di origine straniera in Italia, al fine di rendere le azioni concrete proposte maggiormente aderenti alle reali peculiarità ed esigenze che emergono dall'analisi delle informazioni presenti.

Sono state sollecitate strategie e decisioni di lungo periodo per governare fenomeni complessi che si articolano nel tempo ed è stata inoltre ribadita la necessità di modificare la L. 91/1992, favorendo la concessione della cittadinanza italiana ai minori figli di immigrati durante il percorso

scolastico e non dopo la sua conclusione, per evitare l'effetto "integrazione subalterna".

È stata, infine, richiesta la riconvocazione dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura (non più convocato dal 2007), soprattutto alla luce della vertiginosa crescita del numero di minori stranieri nella scuola.

Atelier Servizi socioeducativi per la prima infanzia

Tutti gli interventi del gruppo hanno evidenziato una generale esigenza legata alla diffusione della cultura dell'infanzia, particolarmente sentita in quanto, in un momento di crisi generale del sistema, proprio l'investimento sui servizi, sull'educazione, sull'inclusione, sul sostegno alla genitorialità, potrebbe diventare volano di sviluppo per tutto il Paese.

Tra i temi più dibattuti, la necessità di una *governance* sistematizzata e non sporadica, capace di garantire un coordinamento certo e un raccordo tra le varie responsabilità, sia a livello nazionale tra ministeri e dipartimenti, sia a livello territoriale tra regioni, province e comuni. Una *governance* per le politiche sociali derivante dalla sinergia reale tra attori istituzionali e sociali e dalla capacità di questi di condividere obiettivi e cooperare per raggiungerli. Tutto ciò nella consapevolezza dell'urgenza di destinare all'obiettivo dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia risorse certe e sicure incardinate in un quadro culturale di valorizzazione dei diritti dell'infanzia, per garantirne l'effettivo ed efficiente uso. Ciò è tanto più importante in quanto sono ormai evidenti le strette connessioni tra l'investimento sui servizi educativi e la lotta alla povertà. Sono altresì evidenti le conseguenze dell'investimento sui servizi educativi per la prima infanzia rispetto al lavoro per l'inclusione, per la promozione di percorsi attivi di inserimento sociale, ma soprattutto lavorativo, sia per i genitori che per i figli, nell'ottica di offrire opportunità nel lungo termine, all'interno di un progetto educativo che comincia dalla nascita e si consolida nel corso della vita. Il dibattito all'interno del gruppo si è concentrato sugli indicatori che caratterizzano servizi educativi di qualità e sulla possibilità di utilizzare tali indicatori come base del ragionamento per la definizione dei livelli essenziali, auspicando la rapida approvazione del ddl 1260

Disposizioni in materia di sistema integrato dalla nascita ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento.

Dopo la restituzione dei lavori degli atelier la conferenza ha dato spazio a una tavola rotonda, intitolata *Verso il nuovo Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, a cui sono intervenuti, fra gli altri, oltre ai referenti di network di associazioni e operatori, il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza Vincenzo Spadafora e la vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza Enza Blundo. I referenti di network di associazioni e operatori hanno rivolto al Governo una serie di richieste: fra queste, rimettere l'infanzia al centro dell'agenda politica, garantire le risorse, definire i livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali di bambini e ragazzi.

Le conclusioni sono state affidate al sottosegretario al lavoro e alle politiche sociali Teresa Bellanova, che ha sottolineato l'importanza del lavoro di rete tra tutti i soggetti che si occupano di minori e ha annunciato l'insediamento, in tempi brevissimi, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Annuncio anticipato in apertura della conferenza dal ministro Poletti. L'Osservatorio, ha spiegato Bellanova, «ha il compito non soltanto di elaborazione generica delle proposte, ma di ausilio al Governo nell'elaborazione del Piano d'azione. Il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva è lo strumento di indirizzo che risponde agli impegni assunti dall'Italia per dare attuazione ai contenuti della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo».

Dalla conferenza sono emersi molteplici spunti di riflessione, ma tutti sostanzialmente riconducibili a un passaggio del ministro Poletti che appare molto significativo alla luce dell'attuale momento storico: «un Paese che non investe sull'infanzia, che non dedica attenzione ai "cittadini più piccoli", è un Paese che non ha futuro e che disprezza le sue risorse più preziose. Un'economia che non si misurasse con l'infanzia, con i problemi della formazione, della prevenzione dei disagi, del sostegno ai genitori, sarebbe un'economia che prepara il peggio alle generazioni che verranno. Un Governo che non sapesse mettere i bambini "in testa ai suoi pensieri", sarebbe un Governo miope, incapace di preparare il Paese alle nuove sfide».

■ L’AFFIDAMENTO DI BAMBINI E ADOLESCENTI AL SERVIZIO SOCIALE SEMINARIO DEI GARANTI REGIONALI PER L’INFANZIA

Roma
27 maggio 2014

Silvia Mammini

L’istituto dell’affidamento dei minori di età al servizio sociale rappresenta uno dei nodi problematici del rapporto tra servizi sociali e autorità giudiziaria. A partire da questa consapevolezza, i garanti dell’infanzia e dell’adolescenza delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Toscana e Veneto, hanno scelto di realizzare una ricerca scientifica sull’interpretazione e la diffusione di questo istituto con la collaborazione del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova e dell’Istituto degli Innocenti.

La presentazione della ricerca è avvenuta a Roma il 27 maggio scorso e ha rappresentato un’occasione per condividere a livello nazionale gli esiti della ricerca con i professionisti variamente coinvolti nel percorso dell’affidamento (operatori dei servizi sociali dei comuni e delle ausl, magistrati del tribunale minorile e ordinario, avvocati, educatori). Inoltre, nella giornata seminariale gli operatori presenti sono stati sollecitati a riflettere sull’istituto, al fine di individuare orientamenti e linee operative condivise per una ridefinizione dello strumento a livello normativo.

La ricerca, dal titolo *Percezione, diffusione e interpretazione dell’istituto giuridico dell’affidamento al servizio sociale tra gli operatori delle istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell’infanzia*, è stata avviata nel mese di set-

tembre 2012 con la finalità di approfondire in maniera più rigorosa e scientifica l’utilizzo, la percezione e l’interpretazione che gli operatori e le istituzioni hanno di tale istituto.

La ricerca è partita dall’ipotesi che l’affidamento al servizio sociale sia un istituto giuridico poco definito nei contenuti e nell’applicazione operativa, quindi suscettibile di interpretazioni da parte delle istituzioni e degli operatori preposti alla protezione, cura e tutela dei minori, rischiando di non garantire appieno i loro diritti e quelli delle loro famiglie. Come introdotto da Aurea Dissegna, pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto, molteplici sono gli aspetti critici di questo istituto, contro cui ci si imbatte nella pratica quotidiana, riflessione condivisa anche dagli altri garanti Luigi Faddiga (Emilia-Romagna), Franco Alvaro (Lazio) e da Grazia Sestini (Toscana). L’istituto dell’affidamento al servizio sociale, utilizzato inizialmente dal giudice, a scopo rieducativo (L. 888/1956) si è rivelato efficace e applicabile anche nei casi previsti dagli artt. 330-336 del cc, relativi alla limitazione della potestà genitoriale. Sulla base di questi articoli il giudice può formulare delle prescrizioni che attribuiscono al servizio sociale dell’ente locale il compito di sostenere e controllare la situazione, limitando la potestà genitoriale. Queste prescrizioni però non sono sempre così esplicite e non indicano con precisione gli ambiti di limitazione della responsabilità genitoriale e dei poteri del servizio. Si viene a creare quindi una situazione di incertezza per cui gli operatori si interrogano riguardo al proprio ruolo e ai propri poteri nell’ambito dell’affidamento al servizio sociale, e i genitori si domandano fino a che punto e in quali ambiti il servizio sociale possa interferire nella loro vita e limitare arbitrariamente la loro funzione e il loro ruolo. Questa indefinitezza rischia di far vivere il servizio come elemento di controllo piuttosto che di aiuto andando a minare la costruzione della relazione di fiducia fra utente e operatore fondamentale per il recupero delle capacità genitoriali.

Altre situazioni complicate da un decreto poco definito sono quelle in cui i genitori sono decaduti o sospesi dalla responsabilità genitoriale ed è stato nominato un tutore legale per i minori d’età oppure quando i servizi si trovano a gestire il provvedimento di affidamento al servizio sociale nelle procedure di adottabilità, per le

quali viene sospesa la responsabilità genitoriale, nominato un tutore e prevista la difesa tecnica di un legale. Per questi casi sarebbe opportuno un approfondimento per arrivare a un chiarimento ed eventualmente all'emanazione di direttive per una migliore regolamentazione dell'istituto dell'affidamento rispetto ai ruoli e ai poteri attribuiti dal provvedimento di affidamento al servizio sociale all'operatore e al tutore legale nella sua funzione di rappresentante legale del minore. Altro aspetto problematico riguarda l'efficacia dell'affido al servizio sociale quando questo è disposto da un decreto definitivo o da una sentenza dell'autorità giudiziaria, comportamento modificato solo da pochi anni, a seguito dell'entrata in vigore del giusto processo introdotto dalla L. 149/2001. In queste situazioni, in cui il procedimento è chiuso, permane l'affido al servizio sociale con il compito di monitorare la situazione senza una definizione temporale. Se la situazione migliora, il servizio sociale non ha un interlocutore a cui segnalare tale cambiamento, il servizio ha solo la facoltà di segnalare alla procura minorile eventuali eventi peggiorativi della situazione che richiedono quindi nuovi provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Gli unici soggetti legittimati a chiedere una modifica del decreto definitivo o della sentenza sono i genitori. Sarebbe quindi opportuno individuare delle procedure "snelle" di revoca delle disposizioni da attivare quando le condizioni di collaborazione si modificano. Tale problema si sta evidenziando anche con i provvedimenti del tribunale ordinario che utilizza l'affidamento al servizio sociale nei decreti e sentenze che riguardano separazioni particolarmente conflittuali.

Un'altra importante criticità che si è evidenziata riguarda l'organizzazione territoriale dei servizi dedicati alla tutela e alla protezione dei minori d'età, che è in capo ai comuni. Ogni comune ha facoltà di decidere come organizzarsi per garantire tale tutela. Nella realtà italiana esiste una grande varietà organizzativa: alcuni comuni hanno deciso di delegare totalmente la gestione di questa materia alle aziende usl, altri comuni hanno optato per una delega parziale, altri ancora non hanno delegato; questa varietà organizzativa ha ovvie ripercussioni sulla qualità del servizio offerto in termini di professiona-

lità, di risorse e di tempi con il rischio di una disparità nella tutela dei diritti dei minori sul territorio nazionale.

A partire da queste criticità, il progetto di ricerca, come spiegato dal responsabile scientifico Valerio Belotti, si è sviluppato secondo tre grandi direttrici di azione. La prima è stata l'analisi di un campione significativo di fascicoli pendenti, emessi dai Tribunali per i minorenni di Venezia, Bologna, Roma, Firenze negli ultimi cinque anni, riguardanti tre tipologie di procedimenti in ambito civile: *procedimenti de potestate* – riguardanti l'esercizio della responsabilità genitoriale – *procedimenti amministrativi* – riguardanti sia l'esercizio di responsabilità sociale del minore che la tutela del minore come vittima sia della prostituzione che di reati sessuali – e *procedimenti per la dichiarazione di adottabilità*, volti all'accertamento dello stato di abbandono. La seconda direttrice di ricerca ha riguardato la raccolta delle esperienze e dei pareri degli attori quotidianamente coinvolti nelle procedure connesse all'istituto dell'affidamento ai servizi: giudici del tribunale dei minorenni, responsabili locali dei servizi sociali pubblici, ma anche del privato sociale, rappresentanti di alcuni ordini professionali e, dove possibile, anche di giudici del tribunale ordinario. Complessivamente sono state realizzate 95 interviste qualitative nelle quattro regioni. Infine, con la terza azione di ricerca, che ha visto la somministrazione di interviste telefoniche e la compilazione di questionari online, è stato raccolto il punto di vista degli operatori sociali e sociosanitari dei servizi sociali locali operanti nelle quattro regioni, riguardo all'utilizzo, alle caratteristiche e al ricorso da parte dell'autorità giudiziaria all'istituto dell'affidamento al servizio sociale. In tutto sono stati raggiunti 467 operatori. Dall'analisi dei procedimenti sono emerse profonde differenziazioni fra le quattro regioni, in particolare nelle pratiche dei tribunali dei minorenni.

Il dibattito scaturito nella giornata di approfondimento ha condotto nei successivi mesi all'elaborazione di orientamenti e raccomandazioni che, in collaborazione con l'Autorità garante nazionale, sono stati indirizzati ai diversi interlocutori istituzionali per promuovere un utilizzo e un'interpretazione più condivisi dell'istituto in esame.

RASSEGNA NORMATIVA

gennaio - aprile 2014

a cura di Tessa Onida

CiC

LA RASSEGNA NORMATIVA SEGNALE alcune delle principali novità giuridiche che riguardano i minori di 18 anni e il contesto sociale in cui essi crescono.

I commenti sono suddivisi per aree tematiche, individuate in base ai raggruppamenti degli articoli della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (di seguito Crc) e suoi Protocolli così come proposti dal Comitato Onu*, e sono strutturati in maniera tale da mettere in evidenza le principali novità normative che, di volta in volta, si presentano nell'ambito del diritto minorile ai vari livelli: internazionale, nazionale e regionale.

I criteri sulla cui base viene deciso quali novità giuridiche commentare sono essenzialmente due, tra di loro complementari: il valore della norma sotto il profilo della gerarchia delle fonti e l'impatto sociale che essa è destinata a produrre. Per tali motivi sono analizzati anche quegli atti, come le circolari ministeriali, che a volte sono particolarmente idonei a descrivere gli orientamenti adottati dai vari enti, anche se non sono vere fonti giuridiche valevoli *erga omnes*. Gli stessi criteri guidano la selezione a livello internazionale, con riguardo sia al fatto che la normativa sia vincolante per gli Stati ai quali è diretta, sia al tema trattato, anche se in atti che per loro natura non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati.

* Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6), Principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12), Diritti civili e libertà (artt. 7, 8, 13-17 e 37(a)), Ambiente familiare e assistenza alternativa (artt. 5, 9-11, 18.1-2, 19-21, 25, 27.4 e 39), Salute e servizi di base (artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3), Attività educative, culturali e di svago (artt. 28, 29 e 31), Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40).

NORMATIVA INTERNAZIONALE

Organizzazione delle Nazioni Unite

Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6)

Committee on the Rights of the Child,
Concluding observations on the second periodic report of the Holy See,
31 January 2014, CRC/C/VAT/CO/2

Le Osservazioni conclusive dell'Onu alla Santa Sede

Nella sessione svoltasi il 16 gennaio 2013, il Comitato Onu ha concluso il suo secondo rapporto alla Santa Sede (CRC/C/VAT/2) rendendo pubbliche le sue Osservazioni conclusive il 31 gennaio 2014.

Conviene innanzi tutto premettere che qui la Santa Sede viene colta non tanto nella sua qualità di organo sovrano dello Stato Città del Vaticano¹ – uno stato così minuscolo, che come tale sarebbe quasi irrilevante dal punto di vista internazionale – quanto quale ente esponenziale e organo sovrano della confessione religiosa Chiesa cattolica, questa sì una realtà importantissima e di dimensioni mondiali, abituata a operare politicamente in campo internazionale e nei rapporti con gli Stati non tanto con gli strumenti del diritto quanto usando il suo prestigio morale, un prestigio che le consentirebbe persino, se del caso, di saltare il livello istituzionale e rivolgersi direttamente ai propri

¹ Lo Stato Città del Vaticano nacque nel 1929 con la firma del Trattato lateranense stipulato tra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio di quell'anno. Con questo trattato infatti è stata riconosciuta alla Santa Sede la personalità di ente sovrano di diritto pubblico internazionale affinché, nella sua qualità di suprema istituzione della Chiesa cattolica, gli sia assicurata assoluta e visibile indipendenza e garantita sovranità indiscutibile a livello internazionale. Cfr il preambolo del Trattato.

2 In particolare quest'ultimo documento raccomanda che «la Santa Sede sviluppi e applichi un meccanismo comprensivo e sistematico per raccogliere dati, analizzare, monitorare e certificare l'impatto» in linea con il protocollo opzionale assicurandosi che tale meccanismo si applichi non solo nel Vaticano ma si estenda anche alle istituzioni che operano sotto la suprema autorità del Pontefice e, in particolare, che vengano «immediatamente resi noti» i dati raccolti dal 2001 dalla congregazione per la Dottrina della fede. Il Comitato chiede inoltre alla Santa Sede di emendare la normativa *Crimen sollicitationis* del 1962 e la normativa *Sacramentorum sanctitatis tutela* del 2011 in contraddizione con il Protocollo e, soprattutto, chiede alla Santa Sede di «rimuovere immediatamente» tutti i preti sospettati di possedere materiale pedopornografico. A questo proposito si afferma in particolare su uno specifico caso – scoperto in Spagna nel 2011 – nel quale è venuto alla luce che un numero elevato di bambini sono stati sottratti alle loro madri nei reparti maternità e venduti tramite una rete di medici, preti e suore a coppie senza figli considerati migliori genitori.

3 Canone 331: «Il Vescovo della Chiesa di Roma, in cui permane l'ufficio concesso dal Signore singolarmente a Pietro, primo degli Apostoli, e che deve essere trasmesso ai suoi successori, è capo del Collegio dei Vescovi, Vicario di Cristo e Pastore qui in terra della Chiesa universale; egli perciò, in forza del suo ufficio, ha potestà ordinaria suprema, piena, immediata e universale sulla Chiesa, potestà che può sempre esercitare liberamente».

4 Canone 590: «Gli istituti di vita consacrata, in quanto dediti in modo speciale al servizio di Dio e di tutta la Chiesa, sono per un titolo peculiare soggetti alla suprema autorità della Chiesa stessa. I singoli membri sono tenuti a obbedire al Sommo Pontefice, come loro supremo Superiore, anche a motivo del vincolo sacro di obbedienza».

5 [La Santa Sede] interpreta l'istruzione e i servizi di pianificazione familiare richiesti agli Stati, all'art. 24, come soltanto quei metodi di pianificazione familiare che ritiene moralmente accettabili, cioè, i metodi naturali di pianificazione familiare. [La Santa Sede] interpreta gli articoli della convenzione in un modo che garantisca i diritti primari e inalienabili dei genitori, in particolare nella misura in cui questi diritti riguardano l'istruzione (artt. 13 e 28), la religione (art. 14), associazione con altri (art. 15) e la privacy (art. 16). [La Santa Sede dichiara] che l'applicazione della convenzione sia compatibile con la particolare natura dello Stato della Città del Vaticano e delle fonti del suo diritto oggettivo (art. 1, legge del 7 giugno 1929, n. 11) e, in considerazione della sua estensione limitata, con la sua legislazione in materia di cittadinanza, l'accesso e la residenza.

fedeli di qualunque Stato. Insomma entrambi tali enti – Onu e Santa Sede – utilizzano e fanno affidamento sul grande prestigio morale di cui godono, solo in base al quale essi possono parlare, sollecitare, redarguire, sindacare i comportamenti degli Stati in tutte le questioni che presentano risvolti morali. È dunque di estremo interesse vedere qui la Santa Sede subire accuse e reprimende da parte dell'Onu con riferimento a molti aspetti di mancata tutela dei diritti dei minori in tante fattispecie che vedono quest'ultimi vittime di comportamenti immorali o delittuosi da parte di membri del clero cattolico che poi riescono a sfuggire a una giusta pena in virtù della cortina di silenzio con cui il diritto e la prassi canonica li avvolge e nasconde al fine di evitare grave scandalo e responsabilità.

Nel documento presente il Comitato chiarisce, fin dalla parte introduttiva, che le osservazioni in esso contenute devono essere lette congiuntamente alle osservazioni conclusive fatte al Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (CRC/OPAC/VAT/CO/1), e al Protocollo facoltativo sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (CRC/C/OPSC/VAT/CO/1)² resi pubblici il 31 gennaio e il 25 febbraio 2014. Poi, sempre in via preliminare, esprime apprezzamento per il dialogo aperto e gli impegni assunti sul piano istituzionale dalla Santa Sede, in particolare – oltre che per l'istituzione dell'Ufficio speciale all'interno del Governatorato vaticano per l'applicazione di accordi internazionali – per la recente istituzione della Commissione pastorale per la protezione dei minori che ha il compito di proporre nuove iniziative per lo sviluppo di programmi finalizzati a garantire un ambiente sicuro ai bambini e di migliorare gli sforzi per la cura delle vittime di abusi sessuali in tutto il mondo. Il Comitato manifesta, altresì, apprezzamento, sul piano normativo, per l'adozione di due recentissime leggi dell'11 luglio 2013: si tratta in particolare della legge VIII *Norme complementari in materia penale*, sul tema dei crimini commessi contro i bambini, e della legge IX *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*; grazie a queste nuove leggi, infatti, le competenti autorità giudiziarie dello Stato della Città del Vaticano eserciteranno una giurisdizione penale anche sugli abusi commessi

sui minori. Tuttavia, entrando nel vivo del rapporto, il Comitato si dichiara preoccupato per la struttura stessa degli ordini religiosi cattolici a causa del legame di obbedienza con cui sono legati al Papa i subordinati ai sensi dei canoni n. 331³ e n. 590⁴. Infatti, l'adesione alla Convenzione Onu da parte della Santa Sede ha imposto degli obblighi a tutti gli appartenenti agli ordini religiosi cattolici, che non sono circoscritti al solo territorio della Città del Vaticano ma, al contrario, riguardano tutte le singole persone e le istituzioni poste sotto l'autorità del Papa. Pertanto, questa è novità fondamentale, anche a costo di scavalcare il rapporto di subordinazione nei confronti del Pontefice, tutte le persone e le istituzioni che fanno capo alla Santa Sede sono tenute a denunciare i crimini commessi ovunque si trovino (vedi le raccomandazioni 37-38, 43-44).

Nell'ambito delle Misure generali di attuazione (artt. 4, 42 e 44, par. 6, della Convenzione), il Comitato esorta fortemente il Vaticano a prevedere misure e interventi necessari (non più rimandabili) come la revisione complessiva del diritto canonico mancante di un generale approccio fondato sui diritti dei minori: le raccomandazioni del Comitato insistono infatti fortemente sulla necessità di un pieno riconoscimento dei bambini come soggetti di diritti e, per questo, viene chiesto alla Santa Sede di: a) stanziare delle risorse per l'applicazione dei diritti dei minori che vivono nello Stato del Vaticano; b) stabilire un sistema che studi l'impatto delle risorse per capire se quelle stanziare sono idonee a soddisfare il migliore interesse dei minori (soprattutto di quelli in situazioni vulnerabili); c) istituire un meccanismo indipendente che operi sotto l'autorità della Santa Sede per controllare l'effettivo rispetto dei diritti umani. Il Comitato non dimentica poi di rilevare che uno dei punti più critici circa l'adeguamento alla Convenzione da parte della Santa Sede è rappresentato dalle riserve⁵ che quest'ultima ha posto alla Convenzione che – sebbene abbia dichiarato la volontà di ritirare – non ha ancora provveduto a farlo. La Santa Sede sostiene, infatti, che gli unici metodi considerati moralmente accettabili per il *family planning* siano quelli naturali, interpreta gli articoli della Convenzione in una prospettiva che garantisce il primario e inalienabile diritto dei genitori per educazione, associazione, religione e pri-

vacy, e, infine, sostiene che l'applicazione della Convenzione debba essere compatibile con la particolare natura dello Stato della Città del Vaticano e delle fonti della sua legge oggettiva e, cioè, la legge fondamentale del 7 giugno 1929 in cui si proclama che «il Sommo Pontefice sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario». Il Comitato raccomanda caldamente alla Santa Sede di prevedere un modo chiaro per ricevere ed esaminare le denunce dei bambini che sia accessibile a tutti coloro che frequentano o sono coinvolti in attività svolte dalle scuole cattoliche, che sia comprensibile ai bambini e basato sul pieno rispetto della loro privacy. Per questo il Comitato chiede che la Convenzione sia conosciuta profondamente proprio dai bambini e dalle loro famiglie, sviluppando e promuovendo, così, nel sistema di istruzione cattolico, programmi e materiali scolastici specifici.

Passando agli argomenti inclusi nella categoria dei principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12 della Convenzione) il Comitato chiede spiegazioni sulle ipotesi in cui non trova applicazione il principio di non discriminazione ancora presenti nella legislazione vaticana chiedendone una revisione soprattutto rispetto al canone 1139 dove è presente l'espressione discriminatoria di *figli illegittimi*. Viene inoltre chiesto di intervenire a favore del tema dell'omosessualità che contribuisce a una inaccettabile stigmatizzazione sociale portatrice di gravi manifestazioni di violenza nei confronti di adolescenti e bambini o genitori aventi orientamenti sessuali diversi. In questo senso il Comitato chiede l'attuazione dell'art. 2 della Convenzione invitando la Santa Sede, al di là di ogni convinzione in merito, a fare uso della sua autorità morale per condannare tutte le forme di molestie, discriminazione o violenza sulla base dell'orientamento sessuale e, ricordando il Commento generale n. 14 (2013), raccomanda alla Santa Sede di intensificare i propri sforzi affinché sia garantito e costantemente applicato il principio del superiore interesse del minore che deve essere alla base di ogni scelta che riguarda i minori.

Anche il principio del rispetto per le opinioni del bambino secondo cui i bambini hanno diritto di esprimere liberamente il loro punto di vista, costituisce una delle componenti essenziali per la dignità dei bambini e qui il

Comitato, richiamando anche il Commento generale n. 12 (2009), osserva che garantire questo diritto è un obbligo giuridico ai sensi della Convenzione che non lascia alcuna discrezione agli Stati. Pertanto, tale diritto non può trovare un'interpretazione restrittiva da parte della Santa Sede anche perché – essendo proprio la famiglia il luogo dove i bambini possono liberamente esprimere il loro punto di vista – deve essere combattuto qualsiasi atteggiamento contrario e, anzi, devono essere incoraggiati, con legislazioni opportune e politiche volte in quel senso, i momenti di ascolto dei bambini e degli adolescenti per genitori e tutori, promuovendo programmi di educazione alla genitorialità basati sui comportamenti e atteggiamenti positivi.

Nella parte relativa ai Diritti civili e libertà (artt. 7, 8, e 13-17 della Convenzione) il Comitato affronta invece il diritto del minore di conoscere e di essere curato dai propri genitori aprendo, così, la questione dei «figli dei preti cattolici». Su questo punto il Comitato chiede alla Santa Sede di accertarne il numero, l'identità, e di assicurare che non vengano stipulati accordi che impongano il silenzio alle madri mettendo in evidenza che queste possono ottenere un sussidio per il pagamento regolare dalla Chiesa cattolica fino a che il bambino è finanziariamente indipendente solo se non firmano un accordo di non rivelare le informazioni. Un accordo del genere sarebbe, pertanto, contrario al superiore interesse dei bambini nonché una forma ulteriore di negazione del rispetto della loro dignità umana.

Inoltre, relativamente al tema della «violenza contro i bambini» (artt. 19, 24, comma 3, 28, par. 2, 34, 37 (a) della Convenzione), il Comitato richiede di fare piena luce sugli episodi di violenza e abusi che si sono verificati e di modificare il diritto canonico e le leggi dello Stato della Città del Vaticano per vietare esplicitamente le punizioni corporali dei bambini anche all'interno delle famiglie, di stabilire dei meccanismi per far rispettare efficacemente questo divieto in tutte le scuole cattoliche e le istituzioni che lavorano con e per i bambini sia nel territorio dello Stato della Città del Vaticano che al di fuori. Sul problema degli abusi sessuali il comitato Onu fa una lunga serie di appunti alla Santa Sede, dal «silenzio imposto» alle vittime, allo spostamento di preti pedofili da una

parrocchia all'altra sottolineando la gravità di tale pratica che ha permesso a molti sacerdoti – al di là dei crimini commessi sotto il profilo penale – di restare in contatto con i bambini e di continuare ad abusare di loro. Viene poi manifestata preoccupazione per alcuni gravi casi di abusi sui minori affrontati attraverso il procedimento del solo diritto canonico che non contiene disposizioni per proteggere, sostenere e risarcire i minori vittime e le loro famiglie che, peraltro, sono state spesso scoraggiate dal fare denunce perché gli è stata imposta la riservatezza come prerequisito per ottenere un risarcimento economico⁶. Il Comitato chiede inoltre di emendare il diritto canonico quando parla di pedofilia come «delitti contro la morale», di «rimuovere immediatamente» i preti che hanno commesso reati di pedofilia, di «stabilire regole, meccanismi e procedure chiare per l'obbligo di denunciare tutti i casi sospetti di sfruttamento e abuso sessuale di bambini alle autorità giudiziarie», di sviluppare programmi e politiche per la prevenzione di tali reati e per il recupero e reinserimento sociale di tutte le vittime di minore età, e infine, di prendere in considerazione la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale tenendo anche in considerazione il Commento generale n. 13 (2011) sul diritto del fanciullo alla libertà da ogni forma di violenza.

Nella parte concernente l'ambiente familiare (artt. 5, 9 - 11, 18 (par. 1 e 2), 20 - 21, 25 e 27 (par. 4) della Convenzione) il Comitato accoglie le informazioni fornite dalla delegazione della Santa Sede contenenti la volontà di procedere a una revisione delle disposizioni di diritto canonico che riguardano la famiglia, ma sottolinea il problema che tuttora la Santa Sede ancora non riconosce le diverse forme di famiglie che, di fatto, esistono e ciò causa discriminazione nei confronti dei bambini e della loro situazione familiare. Preoccupa, inoltre, l'istituzionalizzazione dei bambini, ancora molto diffusa nelle organizzazioni gestite dalla Chiesa cattolica dove le alternative di tipo familiare non sono ancora una priorità come dimostra l'apertura di nuovi istituti in numerosi Paesi. Tra l'altro il Comitato nel fare presente che la Santa Sede non ha adottato le linee guida Onu della risoluzione 64/142 del 2009 per il collocamento dei minori in istituti di cura alternativa

né ha previsto un modo per il controllo della loro situazione, sottolinea la mancanza di una politica specifica per la deistituzionalizzazione dei bambini collocati in organizzazioni gestite dalla Chiesa e invita, ove possibile, ad adottare politiche per la riunificazione dei bambini con le loro famiglie.

Il Comitato esorta infine la Santa Sede, nel paragrafo su «disabilità, salute e welfare» (artt. 6, 18 (par. 3), 23, 24, 26, 27 (par. 1-3) e 33 della Convenzione) a rivedere la propria posizione sull'aborto (che pone rischi evidenti sulla vita e la salute delle minori incinte e di modificare il canone 1398 in materia di aborto) e sulla contraccezione (per la salute e l'informazione sessuale e riproduttiva).

Nel riferirsi al Commento generale n. 15 (2013) sul diritto del minore di godere del miglior stato di salute, e al Commento generale n. 4 (2003) sulla salute degli adolescenti e al n. 3 (2003) su Hiv/Aids e i diritti del bambino, il Comitato ricorda alla Santa Sede i pericoli delle gravidanze molto precoci e indesiderate e l'aborto clandestino che si traducono in una alta percentuale di mortalità materna nelle adolescenti, così come il rischio per i ragazzi e le ragazze adolescenti di contrarre malattie sessualmente trasmissibili e l'Hiv/Aids. Qui, gioca un ruolo importante anche l'informazione stessa che la Santa Sede può e deve contribuire a dare tramite programmi obbligatori delle scuole cattoliche, dunque un'informazione corretta e priva di tabù affinché gli adolescenti, maschi e femmine, siano messi in condizione di conoscere la possibilità di prevenire gravidanze precoci, avere un'educazione alla salute sessuale e riproduttiva e informazioni corrette su come prevenire le malattie sessualmente trasmissibili⁷. Ed è particolarmente significativo che l'Onu si mostri ben consapevole di come tante di queste posizioni (figli illegittimi, metodi di controllo delle nascite, omosessualità, aborto) siano inaccettabili per la Chiesa ma a maggior ragione affermi con chiarezza la necessità che la Santa Sede si adegui nei fatti a ciò che l'Onu le richiede, anche se eventualmente mantenendo le proprie diverse opinioni e principi.

Principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12)

Assemblea generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, A/RES/68/146, resa pubblica

⁶ A questo proposito viene anche osservato dal Comitato che, sebbene la Santa Sede abbia esteso la propria legge sulla prescrizione, ha in alcuni casi ostacolato gli sforzi degli Stati dall'estendere la legge sulla prescrizione per abusi sessuali sui minori.

⁷ In questo contesto il Comitato chiede alla Santa Sede di sensibilizzare l'opinione pubblica e di promuovere – soprattutto nei confronti dei giovani maschi – la paternità e il comportamento sessuale responsabili.

il 4 febbraio 2014, *The girl child*
 Assemblea generale, Risoluzione del 18
 dicembre 2013, *A/RES/68/147*, resa pubblica
 il 7 febbraio 2014, *Rights of the child*
 Consiglio per i diritti umani, Risoluzione del
 25 marzo 2014, *A/HRC/25/L.10*, *Rights of the
 child: access to justice for children*

Nella **Risoluzione A/RES/68/146** l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dopo aver ricordato che la povertà persistente resta uno degli ostacoli più duri da superare per fare in modo che i diritti dei bambini siano promossi e tutelati, sollecita uno sforzo immediato a livello nazionale e internazionale per eliminare la povertà estrema che – specialmente quando è accompagnata dalla contrazione del virus dell'Hiv/Aids – fa vivere le famiglie in una situazione drammatica. Infatti, quando i bambini poveri rimangono orfani perché i loro genitori sono morti di Aids, si trovano costretti, loro malgrado, a diventare “capi famiglia” e, conseguentemente, ad abbandonare la scuola per lavorare e prendersi cura dei fratelli più piccoli. L'estrema gravità di queste situazioni è poi aggravata dal fatto che la loro particolare vulnerabilità socioeconomica e/o fisica determina un elevato rischio di sfruttamento (sessuale o lavorativo) e di abusi in genere che producono ai “piccoli lavoratori” delle profonde cicatrici (fisiche e psicologiche) che li impediscono di esprimere il loro vero potenziale. A tal proposito l'Assemblea generale è in particolar modo preoccupata per le famiglie in cui a svolgere il ruolo di capofamiglia sono le bambine perché, in tali casi, si aggrava la loro condizione di svantaggio sociale, perciò invita gli Stati a predisporre un sostegno per le bambine e le adolescenti capi famiglia, spesso costrette a un doppio carico di lavoro rappresentato dal doversi occupare sia del lavoro che delle faccende domestiche (secondo i dati in possesso dell'Assemblea sono circa 68 milioni le bambine che svolgono lavoro minorile).

Nella Risoluzione l'Assemblea generale affronta, inoltre, in modo specifico il tema della pornografia infantile, degli stupri (e abusi di ogni tipo), della violenza domestica e della tratta di persone che, come nel caso precedente, colpisce prevalentemente le femmine e che, nella maggior parte dei casi, non comporta neppure la punizione dei colpevoli perché le

notizie di tali violenze non pervengono a conoscenza delle autorità. Capita infatti che sia proprio nell'ambito familiare che le bambine e le adolescenti subiscano delle violenze come l'infanticidio femminile, la selezione prenatale del sesso e le mutilazioni genitali femminili. In particolare l'Assemblea, tra le condotte portatrici di maggiori disuguaglianze di genere, segnala la pratica dei matrimoni forzati delle bambine che è talmente diffusa da destare serie preoccupazioni soprattutto riguardo i rapporti sessuali prematuri, le gravidanze precoci e il forte rischio di mortalità o di grave morbilità materna. L'effetto di questa pratica è, inoltre, la riduzione delle opportunità delle bambine-ragazze di completare la loro istruzione e, quindi, una forte probabilità di avere per tutta la vita una retribuzione inferiore rispetto ai maschi, di riuscire a partecipare poco alla vita della comunità e, in ultima analisi, di non riuscire a godere adeguatamente dei loro diritti umani. L'Assemblea generale chiede, pertanto, alle organizzazioni governative e a quelle non governative, di elaborare politiche e programmi che privilegino l'educazione in genere e quella sessuale in particolare.

Anche la successiva Risoluzione dell'Assemblea generale (**A/RES/68/147**) prende in esame i diritti dei bambini, ma più in generale. Essa, infatti, inizia evidenziando che in molte parti del mondo la situazione dei bambini e degli adolescenti è fortemente influenzata da vari fattori, quali la crisi economica che genera povertà, le disuguaglianze sociali (che a loro volta creano intolleranza, discriminazioni, razzismo, xenofobia), le pandemie, le malattie come l'Hiv/Aids o la malaria e la mancanza di acqua potabile. Se a questo si aggiungono le catastrofi naturali e i conflitti armati che decimano le popolazioni, così come la violenza, l'abuso, il traffico di organi di bambini e tutte le forme di sfruttamento sessuale, ne viene fuori un quadro davvero preoccupante che spinge l'assemblea a chiedere ai Governi di attuare urgentemente la Convenzione sui diritti dei minori e i suoi protocolli opzionali e a sollecitare la ratifica degli stessi da parte degli Stati che non l'hanno ancora fatto. Occorre, dunque, da parte degli Stati una più forte presa di posizione in difesa delle questioni giovanili e delle leggi che istituiscano i difensori per i diritti dei bambini, che

garantiscano un'adeguata e sistematica formazione sui diritti del bambino per tutti coloro che lavorano con e per i bambini. L'Assemblea, pertanto, chiede agli Stati di rivedere le loro riserve quando sono incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione e dei suoi Protocolli in vista di una loro eventuale revoca e – in sintonia con i diritti proclamati dalla Convenzione – chiede anche il riconoscimento del diritto del bambino di esprimere le proprie opinioni liberamente su tutte le questioni in relazione alle sue capacità (diritto che soprattutto in alcuni Paesi è tuttora inattuato perché il coinvolgimento dei minori in questo senso è ancora minimo). Infine, l'Assemblea ricorda che alcuni ambiti, più di altri, necessitano di un intervento da parte degli Stati; fra questi segnala la promozione e la tutela dei diritti del bambino e il diritto a non essere oggetto di discriminazioni, così come anche il benessere economico e sociale dei bambini e lo sradicamento della povertà, il diritto all'educazione, il lavoro minorile, la prevenzione e l'eliminazione della violenza perpetrata nei confronti dei bambini, la promozione dei diritti dei minori inclusi i bambini che vivono in situazioni di particolare difficoltà e l'amministrazione della giustizia, la prevenzione e l'eradicazione della vendita di bambini, la pornografia e la prostituzione e – per essere adeguatamente informata dell'evolversi della situazione – chiede al Segretario generale di presentare all'Assemblea una relazione sui diritti dei bambini contenente informazioni sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei suoi protocolli opzionali, con un focus sui progressi raggiunti sul fronte delle discriminazioni e superamento della disuguaglianza.

Nella **Risoluzione A/HRC/25/L.10** il Consiglio per i diritti umani, sottolineando che la Convenzione sui diritti del fanciullo e i suoi protocolli opzionali costituiscono lo standard nella promozione e tutela dei diritti dei minori, ne chiede la loro universale ratifica e l'effettiva attuazione (in particolare del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo). Il Comitato osserva che ogni Stato dovrebbe fornire un quadro semplice in cui i bambini possano agire in giudizio per le violazioni dei propri diritti e che il diritto all'accesso alla giustizia – comprendendo in esso l'ottenimento di

una rapida, efficace ed equa risposta per proteggere, prevenire, risolvere i loro diritti – crea una base importante per il rafforzamento dello Stato di diritto. D'altra parte, la preoccupazione per i bambini di tutto il mondo permane perché non tutti hanno accesso a un rimedio equo, tempestivo ed efficace, basti pensare, infatti, ai vari ostacoli all'accesso alla giustizia, come per esempio la mancanza di consapevolezza dei diritti dei bambini, le restrizioni alla partecipazione ai procedimenti che li riguardano, la mancanza di formazione specifica dei funzionari che operano nel settore, la complessità e diversità delle procedure da Stato a Stato che producono mancanza di fiducia nel sistema giudiziario. Il quadro che emerge dalla Risoluzione è che sebbene si parli molto del diritto del bambino a esprimere la propria opinione su tutte le questioni che lo coinvolgono, i bambini sono ancora raramente consultati a causa di una serie di vincoli e impedimenti che di volta in volta ostacola la piena attuazione dei loro diritti nel mondo.

Il Comitato afferma quindi la necessità che gli Stati membri:

- assicurino un approccio multidisciplinare alla questione dell'accesso alla giustizia per i bambini, e che ogni bambino i cui diritti sono stati violati debba avere un rimedio efficace per ottenere giustizia;
- assicurino ai bambini le stesse garanzie giuridiche e di protezione di quelle accordate agli adulti, comprese tutte le garanzie del giusto processo;
- tutelino i bambini che entrano in contatto con il sistema giudiziario, senza discriminazioni di alcun tipo;
- affrontino gli ostacoli per l'accesso alla giustizia, che possono esistere per bambini appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili;
- garantiscano il diritto del bambino (quando in grado di formare le proprie opinioni) di esprimere liberamente le proprie opinioni in tutte le questioni che lo riguardano, e che a tali opinioni sia dato il giusto peso in relazione all'età e alla maturità del bambino;
- diano informazioni ai bambini sui processi in cui sono coinvolti, in una lingua comprensibile e sensibile al genere e alla cultura del bambino;
- adattino le procedure e l'adozione di appropriate misure di protezione contro gli abu-

- si, la violenza, lo sfruttamento, ma anche le rappresaglie e i rischi di vittimizzazione secondaria, tenendo conto che i rischi che corrono i bambini e gli adolescenti variano e possono richiedere particolari precauzioni quando il presunto colpevole è un genitore o comunque un membro della famiglia;
- istituiscano procedure e garanzie apposite per intervistare i bambini testimoni cercando di non ricorrere a un contatto diretto tra vittime, testimoni, presunti colpevoli;
 - promuovano il reinserimento dei bambini sospettati, accusati o riconosciuti colpevoli di reato e di fargli svolgere un ruolo costruttivo nella società;
 - garantiscano che, sotto la loro legislazione, le persone minori di 18 anni non subiscano la pena di morte e l'ergastolo;
 - garantiscano che i bambini abbiano accesso a importanti servizi terapeutici e altre misure quando sono vittime di abbandono, violenze, abusi per evitare la loro rivittimizzazione;
 - ribadiscano le responsabilità, i diritti e i doveri dei genitori, tutori legali e tutti coloro che sono legalmente responsabili dei minori (il Consiglio per i diritti umani insiste inoltre con la formazione degli avvocati che devono avere competenze specifiche che consentano una buona comunicazione con i bambini, sforzandosi anche di portare avanti il parere del minore);
 - garantiscano la registrazione universale delle nascite e la documentazione di età, senza discriminazioni di alcun tipo, a prescindere dallo status giuridico del minore;
 - incoraggino l'utilizzo di impostazioni di sicurezza, non intimidatorie, per trattare i casi che coinvolgono i bambini;
 - ricorrano contro le norme e le consuetudini sociali e culturali che impediscono ai bambini l'accesso alla giustizia;
 - tengano conto, al fine di raggiungere la piena riparazione dei risarcimenti per i bambini vittime di violazioni, delle procedure per l'ottenimento e l'esecuzione delle riparazioni che dovranno essere facilmente accessibili e a misura di bambino;
 - monitorino i diritti dei bambini, sviluppino e rafforzino la raccolta, l'analisi e la diffusione di dati per le statistiche nazionali in materia di accesso dei bambini alla giustizia e, per quanto possibile, utilizzino i dati disaggregati

al fine di sviluppare e valutare le politiche sociali e i programmi in modo che le risorse economiche e sociali vengano utilizzate in modo efficiente;

- sostengano il bilancio nazionale.

Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

Assemblea generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, A/RES/68/148, resa pubblica il 30 gennaio 2014, *Child, early and forced marriage*

Assemblea generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, A/RES/68/189, resa pubblica l'11 febbraio 2014, *Model strategies and practical measures on the elimination of violence against children in the field of crime prevention and criminal justice*

Assemblea generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, A/RES/68/191, resa pubblica l'11 febbraio 2014, *Taking action against gender-related killing of women and girls*

Assemblea generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, A/RES/68/192, resa pubblica il 14 febbraio 2014, *Improving the coordination efforts against trafficking in persons*

Assemblea generale, Risoluzione del 21 marzo 2014, A/HRC/25/L.15, *Ending violence against children: a global call to make the invisible visible*

Il 18 dicembre 2013 l'Assemblea generale ha adottato alcune Risoluzioni, rese pubbliche nel 2014, volte a creare delle misure di protezione e delle strategie globali per far fronte ai gravi fenomeni dei matrimoni precoci e forzati, della violenza nei confronti dei bambini, della violenza di genere e del traffico di esseri umani.

In particolare con la **Risoluzione A/RES/68/148** l'Assemblea affronta il tema dei matrimoni precoci e forzati affermando che tali pratiche mettono a repentaglio lo sviluppo della comunità nel suo insieme perché producono gravi effetti, sia sotto il profilo della libertà delle singole persone di vivere una vita libera da ogni forma di violenza, sia per il fortissimo impatto negativo che essi generano sul diritto all'istruzione e alla salute (anche sessuale e riproduttiva). Infatti, l'usanza dei matrimoni imposti genera nelle comunità che la praticano una disuguaglianza

di genere che diventa, per così dire, fisiologica, e che dà luogo a discriminazione, violenza e povertà. Per questo l'Assemblea – sottolineando il valore dell'emancipazione delle donne e delle adolescenti – ha deliberato di convocare durante la 68esima sessione una tavola rotonda su questo tema, a livello globale, utile anche per l'elaborazione del programma di sviluppo del 2015 per il quale viene invitato il Segretario generale delle Nazioni Unite a cooperare con le agenzie competenti, comprese quelle non governative, per assicurare anche il loro contributo in questo processo.

Nella **Risoluzione A/RES/68/189** l'Assemblea sottolinea invece la necessità di vigilare sulla delicata situazione dei bambini entrati nel circuito penale, in particolar modo, su quelli privati della libertà, maggiormente vulnerabili alle varie forme di violenza, abuso e ingiustizia. L'Assemblea generale, infatti, ribadisce l'importanza di una piena ed efficace attuazione delle norme in materia di prevenzione del crimine e di giustizia penale delle Nazioni Unite e sollecita fortemente gli Stati membri a prestare attenzione ai minori, sia quando sono vittime che quando sono testimoni o autori di presunti reati. In tutti questi casi deve infatti essere tenuta in considerazione l'età, il genere e le esigenze di sviluppo. Inoltre, l'Assemblea chiede agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie ed efficaci (anche a costo di modificare le proprie leggi e normative) per combattere più efficacemente le forme di violenza subite dai bambini che sono a contatto con la criminalità come vittime, testimoni, o anche solo come sospettati, accusati o riconosciuti colpevoli di reato, suggerendo di promuovere l'uso di misure alternative sulla base del principio per cui la privazione della libertà delle persone di età minore dovrebbe essere usato come misura di ultima istanza e comunque per il più breve periodo di tempo possibile.

Nella **Risoluzione A/RES/68/191** l'Assemblea prende in esame l'allarmante tasso di violenza e di omicidi perpetrati nei confronti delle bambine, delle adolescenti e delle donne sottolineando che questo – dati alla mano – risulta uno tra i fenomeni più gravi e meno puniti al mondo. L'Assemblea, pur riconoscendo gli sforzi fatti dagli Stati per affrontare qualsiasi forma di violenza

nei Paesi – soprattutto dove il “femminicidio” è diventato oggetto di dure legislazioni nazionali – osserva che sono ancora troppi quelli che sono privi, o quasi, di strumenti per la tutela delle ragazze e delle donne. Chiede, pertanto, di intensificare gli sforzi in questo senso ricordando a tutti gli Stati che hanno l'obbligo di trovare delle soluzioni per promuovere e tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali. L'Assemblea raccomanda di indagare, prevenire, punire, perseguire gli atti di violenza nei confronti delle bambine e delle donne e di dotarsi di un apparato di leggi efficaci che rafforzino la risposta della giustizia penale senza dimenticare di mettere a punto azioni di tipo riparativo e compensativo per le vittime e le loro famiglie. Occorre poi svolgere – osserva l'Assemblea generale – una maggiore attività di indagine e condividere con gli altri Stati i risultati più rilevanti per avere maggiori informazioni su questo fenomeno. Al Segretario generale viene chiesto di convocare una riunione del gruppo di esperti per discutere i modi e i mezzi per prevenire questi fatti in modo più efficace, e di formulare raccomandazioni pratiche, attingendo anche dalle migliori pratiche correnti, in consultazione con i competenti organismi delle Nazioni Unite. Gli Stati membri sono infine invitati a concentrare la loro attenzione sull'uguaglianza di genere e sull'emancipazione delle donne nell'elaborazione del programma di sviluppo successivo al 2015.

Con la **Risoluzione A/RES/68/192** l'Assemblea generale ribadisce la preoccupazione relativa alle misure adottate a livello internazionale, nazionale e regionale dagli Stati per combattere il traffico di esseri umani e chiede agli Stati membri di insistere nei loro sforzi per criminalizzarne ogni forma di condotta, compreso lo sfruttamento sessuale dei bambini, anche turistico, e per indagare, perseguire e sanzionare coloro che in qualunque modo sfruttano questi fenomeni. La preoccupazione più grande dell'Assemblea generale è tuttavia rivolta a un particolare aspetto: quello del coordinamento degli sforzi contro il traffico di persone. Infatti – sottolineando l'importanza della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata e del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone (soprattutto delle donne e dei bambini) allegato alla Convenzione – l'Assemblea sollecita un più proficuo

scambio di informazioni, programmi e buone pratiche, in collaborazione con le pertinenti organizzazioni regionali e internazionali nonché le organizzazioni non governative in quanto si tratta di un mezzo essenziale per contrastare efficacemente la minaccia del traffico di persone e delle altre forme di schiavitù. Ricorda, inoltre, che le vittime di tratta e di traffico di esseri umani sono spesso già oggetto di molteplici forme di discriminazione e violenza, anche per motivi di genere, età, disabilità, etnia, cultura e religione, così come per l'origine nazionale o sociale. Nella Risoluzione l'Assemblea fa presente anche che già le agenzie delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali sono attivamente impegnate nella protezione delle vittime di traffico e tratta di persone ma questo terribile fenomeno necessita di una risposta internazionale globale che deve rimanere un obiettivo primario per tutta la comunità internazionale.

Il tema della violenza sui bambini è toccato anche nella **Risoluzione A/HRC/25/L.15** del 21 marzo 2014. L'Assemblea generale durante l'iniziativa globale nel 2013 *Rendere visibile l'invisibile* osservava che la violenza contro i bambini è troppo spesso inascoltata e sottostimata, come se fosse invisibile, e contestualmente invitava le persone a riconoscere la violenza perpetrata contro i bambini e quindi a costituire movimenti globali, nazionali o locali, mettendo insieme idee nuove finalizzate a un'azione collettiva avente come obiettivo comune la lotta alla violenza perpetrata nei confronti di bambini e adolescenti. Un ruolo importante nel sostenere tali iniziative volte a sottolineare l'importanza di prevenire le forme di violenza e porre fine ai numerosi episodi nei confronti dei minori è, naturalmente, riconosciuto al Consiglio dei diritti umani. L'Assemblea, infatti, attribuisce la responsabilità primaria della lotta alla violenza contro i bambini agli Stati che devono promuovere e proteggere i diritti umani, e tra questi il diritto dei bambini di essere liberi dalla violenza, sottolineando che la violenza subita dai bambini provoca, sia a livello fisico che psicologico, gravi conseguenze atte a influenzare lo sviluppo e la capacità di imparare e socializzare dei bambini. A tal fine, l'Assemblea propone quindi la realizzazione di azioni per migliorare la protezione dei bambini

dalla violenza: non sono sufficienti le misure legislative per rendere visibile il fenomeno dei minori che subiscono violenze, ma sono assolutamente necessari tutti quegli interventi che prevengono e sensibilizzano non soltanto riguardo gli effetti negativi della violenza contro i bambini, ma anche circa il superamento di quegli atteggiamenti che "fanno rientrare nella normalità" le diverse manifestazioni di violenza contro i bambini.

Consiglio di sicurezza, S/2014/31, 27 January 2014, Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Syrian Arab Republic

Consiglio di sicurezza, S/Res/2143 (2014), adottata il 7 marzo 2014

Consiglio di sicurezza S/2014/181, adottato il 13 marzo 2014, Report on Conflict-related sexual violence

La **Relazione S/2014/31** prende in esame il periodo che va dal 1° marzo 2011 al 15 novembre 2013 e, tenendo presenti i precedenti rapporti nn. 1612 (2005), 1882(2009), 1998(2011) e 2068 (2012), fornisce informazioni sulle gravi violazioni commesse contro i bambini durante il conflitto in Siria, dove l'impatto sui bambini è stato fortissimo: l'uso di tattiche militari sproporzionato e indiscriminato ha infatti portato a numerose uccisioni e mutilazioni di bambini oltre ad aver impedito il loro accesso all'istruzione. Nel *Rapporto* emerge poi, chiaramente, la responsabilità sia delle forze governative, per l'arresto, le detenzioni arbitrarie, i maltrattamenti e le torture dei bambini, sia dei gruppi armati di opposizione, per aver reclutato e impiegato i bambini in combattimento e in ruoli di supporto, nonché per lo svolgimento di operazioni militari e tattiche terroristiche (compreso il facchinaggio, il contrabbando transfrontaliero di armi, lo spionaggio, la pulizia delle armi e il caricamento delle munizioni). La *Relazione* rileva anche il problema dell'elevato grado di sofferenza psicofisico causato dalle continue testimonianze relative all'uccisione dei membri delle loro famiglie o di coetanei e dal fatto di essere stati separati dalle loro famiglie. A questo proposito la *Relazione* contiene delle specifiche raccomandazioni per aumentare la protezione dei bambini colpiti dal conflitto armato nella Repubblica araba siriana.

Il 7 marzo 2014 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la **Risoluzione n. 2143 (2014)**, torna sul tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati riconoscendo che le risoluzioni 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011) e 2068 (2012) e le altre iniziative adottate dallo stesso Consiglio di sicurezza sui bambini e i conflitti armati hanno sicuramente determinato dei progressi nella prevenzione e nella risposta alle violazioni e abusi commessi contro i bambini, ma ricordando anche che tuttora permane una profonda preoccupazione per la mancanza di progressi in alcune zone dove le parti in conflitto continuano a violare sistematicamente le disposizioni di diritto internazionale in materia di diritti e protezione dei bambini nei conflitti armati. Per questo motivo il Consiglio ricorda agli Stati che il rispetto delle norme di diritto internazionale volte alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (prime fra tutte la Convenzione di New York e il suo protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, ma anche le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e i loro protocolli addizionali del 1977) è un obbligo e che l'arruolamento dei bambini al di sotto dei 15 anni o la loro partecipazione attiva alle ostilità costituisce un crimine di guerra ai sensi dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Inoltre, ricorda il Consiglio di sicurezza, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti richiede agli Stati di fissare un'età minima di 18 anni per il reclutamento obbligatorio e che, comunque, per combattere le atrocità che subiscono i bambini coinvolti nei conflitti armati, gli Stati dovrebbero costituire una strategia globale comune volta a diminuire anche l'altissimo numero di bambini uccisi e mutilati dalle mine antiuomo. In quest'ottica chiede che gli Stati perseguano chi non rispetta le norme internazionali sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e che i Governi svolgano un ruolo primario fornendo protezione e sollievo a tutti i bambini attraverso l'adozione di misure speciali. In particolare, il Consiglio individua delle possibili strategie per migliorare la situazione dei bambini e degli adolescenti reclutati nei conflitti armati: tenere sotto stretto controllo il fenomeno tramite regolare monitoraggio da parte degli Stati;

denunciare tempestivamente le violazioni e gli abusi quando si è a conoscenza che siano state commesse; richiedere per la partecipazione alle ostilità un innalzamento dell'età minima, anche per il reclutamento volontario così come richiesto nell'art. 38, comma 3, della Convenzione sui diritti del fanciullo («gli Stati parti si astengono dall'arruolare nelle loro forze armate ogni persona che non ha raggiunto l'età di quindici anni. Nel reclutare persone aventi più di quindici anni ma meno di diciotto anni, gli Stati parti si sforzano di arruolare con precedenza i più anziani») e adottare tutte le misure possibili per garantire che i membri delle loro forze armate al di sotto dei diciotto anni, eventualmente presenti, non prendano parte direttamente alle guerre.

Dovrebbero essere adottate, quindi, legislazioni che criminalizzino le violazioni e gli abusi commessi contro i bambini coinvolti nei conflitti armati, ma dovrebbe anche essere curata e sostenuta la loro riabilitazione e il Consiglio, a tal proposito, ribadisce la sua richiesta al Rappresentante speciale del Segretario generale di proseguire gli sforzi, oltre a chiedere ai partner di fornire un sostegno finanziario per la creazione di professionalità competenti per aiutare i bambini per i periodi di conflitto e post-conflitto. Ricorda, inoltre, l'importanza di garantire che i bambini continuino ad avere accesso ai servizi di base durante i periodi di conflitto e post-conflitto, e quindi anche all'istruzione e all'assistenza sanitaria e sottolinea, infine, la necessità di tenere alta l'attenzione soprattutto nei confronti degli attacchi contro le scuole e gli ospedali, insistendo affinché gli Stati adottino misure concrete per scoraggiare l'individuazione delle scuole quali obiettivi delle forze armate o di altri gruppi armati, in violazione delle norme di diritto internazionale (oltre a invitare le Nazioni Unite a costituire una task force a livello nazionale per migliorare il monitoraggio sull'utilizzo militare delle scuole e sulla necessità di corsi di formazione operativi per la preparazione del personale della missione delle Nazioni Unite comprese truppe e contingenti di polizia).

Un particolare aspetto dei conflitti armati è poi preso in esame nel **Rapporto S/2014/181** adottato dal Consiglio di Sicurezza il 13 marzo 2014 riguardo al periodo che va da gennaio a

dicembre 2013 e che concerne le numerose tipologie di violenza sessuale collegate ai conflitti; argomento cui, peraltro, si erano già occupate le Risoluzioni n. 1820 (2008), n. 1888 (2009), n. 1960 (2010) e n. 2106 (2013). Il rapporto traccia un quadro che va dagli stupri alla schiavitù sessuale, dalla prostituzione forzata alla gravidanza forzata, dalla sterilizzazione forzata a qualsiasi altra forma di violenza sessuale di analoga gravità perpetrata contro ragazze, ragazzi, donne, uomini o bambini che abbia un collegamento diretto o indiretto (temporale, geografico o causale) con un conflitto. Nello specifico il *Rapporto* mette in evidenza le azioni intraprese e le sfide affrontate dagli Stati in situazioni di conflitto per proteggere i bambini colpiti ma, soprattutto, ribadisce le raccomandazioni – Stato per Stato – che sono volte a rafforzare gli sforzi già in corso per combattere questo fenomeno, che spesso si diffonde durante i periodi di conflitto e che lascia sempre gravi conseguenze per la sicurezza delle donne e dei bambini anche in tempo di pace. Il Consiglio di sicurezza osserva inoltre che, com'è sotto gli occhi di tutti, la violenza sessuale perpetrata nei confronti di bambini e adolescenti (ma anche di adulti) funge da efficace strumento di intimidazione e di controllo sociale ed è spesso legata ad attività penalmente rilevanti, come l'estrazione illegale di risorse e la tratta di esseri umani (e fa parte di una vera e propria strategia per controllare il territorio e l'accesso alle risorse, basti ricordare che il Consiglio di sicurezza spiega che, durante il 2013, la violenza sessuale è stata segnalata dagli sfollati come fattore determinante per motivare la loro partenza, mentre le popolazioni civili continuavano a essere vulnerabili alla violenza sessuale).

Consiglio d'Europa

Misure speciali di protezione
(artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

Assemblea parlamentare, Risoluzione adottata il 7 marzo 2014, n. 1980, *Increasing the reporting of suspected sexual abuse of children*

Assemblea parlamentare, Risoluzione

adottata l'8 aprile 2014, n. 1983, *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*
Assemblea parlamentare, Risoluzione adottata il 10 aprile 2014 n. 1992, *The protection of minors against excesses of sects*

Nella **Risoluzione n. 1980/2014** l'Assemblea parlamentare chiede agli Stati del Consiglio d'Europa di rafforzare le segnalazioni dei casi di sospetto abuso sessuale dei bambini. Il problema è, infatti, di grande importanza perché l'abuso sessuale è una delle forme di violenza più difficili da fronteggiare in quanto la maggior parte di esse avviene tra le mura domestiche e ciò rende spesso difficile alle vittime denunciare gli abusi. L'Assemblea parlamentare osserva anche che il primo passo per combattere il fenomeno della violenza domestica deve consistere nell'attribuire ai professionisti che lavorano con i bambini la possibilità di segnalare il più possibile – in modo volontario o obbligatoriamente – i casi di sospetto abuso nei confronti dei bambini. L'Assemblea propone un concreto modo per rafforzare la segnalazione di sospetti abusi sessuali sui bambini: rendere le persone maggiormente consapevoli e sensibili al problema (tenuto conto che anche i cittadini possono essere riluttanti a denunciare per non interferire nella vita degli altri, magari temendo di essere scoperti dall'autore del reato), anche per mezzo di campagne di informazione pubblica sulla portata degli abusi sessuali sui bambini, indicando le conseguenze per le vittime e per la società. Queste campagne pubblicitarie dovranno anche fornire indicazioni su cosa fare quando si sospetta un abuso sessuale e dovranno essere affiancate da un'attenta (e permanente) attività di formazione per coloro che lavorano con i bambini, per renderli in grado di identificare i casi sospetti e assistere gli eventuali minori vittime di abusi. Le ragioni alla base delle decisioni di non riferire alle autorità i possibili abusi dovranno essere affrontate costruendo un sistema di fiducia nella protezione dell'infanzia e assicurando che le segnalazioni di sospetto abuso sessuale saranno perseguite in modo rapido, equo ed efficace. Inoltre, la ricerca e la procedura giudiziaria dovranno essere condotte in modo sensibile tanto da non sottoporre a ulteriori danni il minore vittima; l'allontanamento dei bambini

dalle loro famiglie a seguito di segnalazione dovrà infatti essere un rimedio estremo e si potrà perfino arrivare a fornire una protezione legale a coloro che segnalano in buona fede un caso di sospetto abuso sessuale nei confronti di un bambino. L'Assemblea ricorda, infine, che è molto raro per i bambini accusare falsamente qualcuno di abusi sessuali per cui è importante credere alle loro denunce e avverte che il ruolo chiave – come detto sopra – è svolto proprio dai professionisti che devono essere preparati a riconoscere i comportamenti e la psicologia infantile per riconoscere le accuse di abusi sessuali e reagire adeguatamente.

Nella **Risoluzione 1983/2014** l'Assemblea parlamentare esamina, invece, la situazione del traffico di esseri umani in Europa che coinvolge dalle 70mila alle 140mila persone ogni anno e che rappresenta una delle maggiori attività lucrative per le organizzazioni criminali internazionali. Il traffico di esseri umani avviene, infatti, per vari scopi, quali il lavoro forzato, la criminalità e la vendita di organi e, dai dati che sono stati resi noti, emerge che a esserne colpite sono principalmente le cittadine dell'Unione Europea, soprattutto di nazionalità bulgara e rumena. In Europa, poi, il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è la forma di gran lunga più diffusa: si stima che l'84% delle vittime siano ingaggiate e forzate a questo scopo e, sebbene si tratti di due fenomeni distinti, il collegamento tra la prostituzione e la tratta è strettissimo (un gran numero delle vittime di tratta in Europa sono costrette a prostituirsi) e ciò implica chiaramente la necessità di una strategia giuridica e di un'efficace cooperazione internazionale in materia penale comune per i due fenomeni. E, infatti, se negli ultimi anni gli sforzi per combattere la tratta di esseri umani si sono intensificati, la prostituzione minorile in Europa è ancora molto diffusa, se non addirittura in aumento. L'Assemblea parlamentare incita, così, a intensificare gli sforzi per arginare questo flagello, stanziando le risorse necessarie a combatterlo, anche se va detto che la mancanza di dati precisi e comparabili sulla prostituzione e sulla tratta rende difficile una valutazione sull'impatto che le diverse leggi sulla prostituzione possono avere sul traffico di esseri umani. L'Assemblea ribadisce, quindi, l'importanza di un'organizzazione pan-europea di raccolta dei

dati – il Consiglio d'Europa in questo senso ha un ruolo fondamentale – sebbene riconosca che i diversi approcci giuridici e le diverse sensibilità culturali rendono difficile proporre un unico modello di regolamentazione della prostituzione adattabile a tutti gli Stati membri e che forse l'unico modo per farlo è quello di considerare i “diritti umani” il punto focale su cui soffermarsi nella progettazione e l'attuazione di politiche in materia di prostituzione e tratta. L'Assemblea sollecita, dunque, gli Stati a muoversi mettendo in atto politiche sul tema della prostituzione, anche tenendo conto di ciò che in materia è già stato fatto per ridurre la richiesta di sfruttamento delle vittime, in Paesi come Svezia, Islanda e Norvegia – che criminalizzano l'acquisto del servizio sessuale in sé e solo questo – con azioni che vietino la pubblicità di servizi sessuali; criminalizzino lo sfruttamento della prostituzione nei Paesi che non l'hanno già fatto; istituiscano dei “programmi di uscita”, perché, indipendentemente dall'approccio legale, le leggi e i regolamenti sulla prostituzione dovrebbero essere finalizzate a ridurre maggiormente il danno, a contrastare gli effetti negativi della prostituzione sulle persone coinvolte e sostenere coloro che desiderano lasciare l'industria del sesso. Infine, l'Assemblea, riguardo a quei Paesi che hanno legalizzato la prostituzione, chiede, fra altre garanzie, di stabilire l'età minima a 21 anni sensibilizzando l'opinione pubblica sulla necessità di ridurre la domanda e cercando di indurre a un cambiamento dell'atteggiamento nei confronti dell'acquisto di servizi sessuali.

Nella **Risoluzione 1992/2014** il Consiglio d'Europa torna sul tema della libertà di pensiero, di coscienza e di religione (vedi la Raccomandazione 1846 (2011) e la 1987 (2011) sulla lotta contro tutte le forme di discriminazione basate sulla religione). Nella **Risoluzione**, sebbene preventivamente l'Assemblea osservi che non devono esistere motivi per tenere comportamenti discriminatori a seconda che si tratti di religioni riconosciute o altri tipi di fedi, sottolinea che occorre incrementare le misure a livello nazionale ed europeo per contrastare gli “abusi delle sette” (soprattutto quando vi sono coinvolti i minori) e, in particolare, tutti quegli atti e tecniche che cercano di porre l'individuo in uno stato di sottomissione psicologica o fisica

e che, quindi, possono portare a violazioni dei diritti fondamentali dei minori in termini di diritto di vita, integrità fisica, legami familiari ed educazione. Del resto, già il 17 marzo del 2014 nel *Rapporto n. 13441* del Comitato giuridico per i diritti umani del Consiglio d'Europa (il Comitato promuove lo stato di diritto e difende i diritti umani ed è anche responsabile di tutta una serie di attività che lo rendono, di fatto, il consulente legale dell'Assemblea) era stato evidenziato che, purtroppo, in Europa non esistono dati completi sulla portata del problema e che le azioni intraprese in tal senso da parte delle istituzioni europee e delle autorità nazionali sono state molto limitate. Solo pochi Stati, infatti, hanno approvato una legislazione per prevenire e punire gli eccessi delle sette (Belgio, Francia e Lussemburgo) mentre altri (in particolare Austria, Germania e Svizzera) hanno adottato misure su scala ridotta, soprattutto relative all'ambito della sorveglianza. L'Assemblea chiede, quindi, che si intensifichino i monitoraggi anche a livello statistico del fenomeno delle sette, si istituiscano centri di sorveglianza nazionali a questo proposito, si garantisca un controllo efficace delle scuole private, e si realizzi su larga scala un'attività di sensibilizzazione del fenomeno e raccomanda, infine, che i parlamenti nazionali istituiscano gruppi di studio sul fenomeno delle sette in modo che il grande pubblico sia maggiormente consapevole di questo problema, oltre a istituire un gruppo di lavoro in seno al Consiglio d'Europa a fini di scambio di informazioni e di buone pratiche su questo tema.

Unione Europea

Misure generali di applicazione
(artt. 4, 42 e 44.6)

Parlamento europeo e Consiglio,
Regolamento UE dell'11 marzo 2014 n. 235,
che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo

Il *Regolamento n. 235/2014* – che sostituisce il *Regolamento (CE) n. 1889/2006* del Parlamento europeo e del Consiglio – detta le nuove

modalità di funzionamento dell'Eidhr che è lo strumento mediante il quale l'Unione Europea si propone di operare per favorire lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto (oltre che la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali) per il periodo 2014-2020. Tale Regolamento è espressamente diretto a perseguire cinque obiettivi:

- promuovere maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nei Paesi dove sono più minacciati;
- sostenere la società civile nel suo ruolo di promozione dei diritti umani e della democrazia;
- sostenere le azioni legate ai diritti dell'uomo e alla democrazia nei settori previsti dagli orientamenti comunitari;
- rafforzare il contesto internazionale e regionale per la protezione dei diritti umani, della giustizia e dello Stato di diritto;
- infondere una maggiore fiducia nei processi elettorali democratici potenziandone l'affidabilità e la trasparenza, in particolare mediante missioni di osservazione elettorale.

Nel Regolamento si proclama, infatti, che l'Unione deve fornire assistenza «a livello mondiale, regionale, nazionale e locale in materia di diritti umani e di processi di democratizzazione, in partenariato con la società civile» e che «la società civile deve essere intesa in maniera tale da comprendere tutti i tipi di azioni sociali svolte da persone o gruppi che sono indipendenti dallo Stato e le cui attività contribuiscono a promuovere i diritti umani e la democrazia». Inoltre, per perseguire tali obiettivi, l'Unione si impegna nel concreto sostegno di numerose azioni come: la promozione della democrazia partecipativa e rappresentativa attraverso la promozione della libertà di associazione e di assemblea (oltre che della libertà di opinione e di espressione); il rafforzamento dello Stato di diritto attraverso l'incoraggiamento dell'indipendenza del potere giudiziario; la pari partecipazione di uomini e donne alla vita sociale, economica e politica (senza contare che anche la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo o in altri strumenti internazionali fanno parte degli obiettivi del Regolamento in esame e, infatti, l'art. 2 ne disciplina l'ambito di applicazione riguardo alcuni temi). In particolare, ciò avviene per:

- i diritti delle donne stabiliti nella Convenzione delle Nazioni Unite e per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, anche attraverso l'adozione di misure per contrastare qualsiasi forma di violenza contro le donne e le bambine come le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati o combinati, i delitti "d'onore", la violenza domestica e sessuale, e la tratta di donne e bambine;
- i diritti dei bambini e delle bambine stabiliti nella convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e nei suoi protocolli facoltativi, compresa la lotta contro il lavoro minorile, la tratta di minori e la prostituzione minorile, l'arruolamento e l'impiego di bambini-soldato, la protezione dei minori dalle discriminazioni;
- la lotta contro il razzismo e la xenofobia;
- la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, ricorrendo anche a misure volte a eliminare ogni forma di odio, intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o il credo e la promozione della tolleranza e del rispetto della diversità religiosa e culturale tra le società e al loro interno.

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

Commissione europea, Relazione del 15 aprile 2014, COM (2014) 225, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo concernente l'applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000

L'art. 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede delle misure nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile da applicarsi quando si verificano delle "implicazioni transfrontaliere"⁸. In particolare, nella Relazione, emerge la necessità di questa cooperazione in caso di scioglimento del nucleo familiare per assicurare ai figli di genitori che vivono in Stati membri diversi un contesto giuridico sicuro in cui mantenere rapporti con chi esercita la responsabilità genitoriale.

Le numerose richieste sottoposte all'Ufficio del mediatore del Parlamento europeo per i casi di sottrazione internazionale di minori da parte di un genitore costituiscono, infatti, un'evidente dimostrazione della non corretta applicazione del diritto europeo in quest'ambito. Per questo la Commissione europea – con la Relazione in oggetto – indica le norme attualmente in vigore che hanno sensibilmente migliorato la situazione nella risoluzione delle controversie transfrontaliere in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, ed esamina i risultati dell'applicazione del Regolamento 2201/2003 (cosiddetto Bruxelles II bis subentrato al Regolamento 1347/2000, abrogato) che riguarda i procedimenti e le decisioni in materia matrimoniale e quelli che riguardano la responsabilità genitoriale per i figli minori. Il Regolamento si caratterizza, infatti, per essere particolarmente innovativo in tema di "controversie sui minori", in quanto sancisce delle norme specifiche per quanto concerne il rapporto con diverse disposizioni della Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996 sulla competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, nonché la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale.

In particolare, la Commissione, nel riportare i dati sull'incremento della mobilità delle famiglie in Europa – di quelle che avendo cittadinanze diverse vivono anche in Stati diversi oppure vivono in uno Stato membro di cui almeno uno di loro non è cittadino – mette in evidenza, prima di tutto, i pregi del **Regolamento 2201/2003** approvato dopo un lungo periodo nel quale si era fatta sentire la mancanza di una normativa sovranazionale nel campo del diritto processuale della famiglia. Tale Regolamento, infatti, identificando il Paese in cui le autorità giurisdizionali sono competenti a trattare i casi di divorzio e le questioni di responsabilità genitoriale, ha in primo luogo evitato il formarsi di procedimenti giudiziari paralleli in diversi Paesi dell'UE; in secondo luogo, ha gettato le basi di un valido sistema di cooperazione tra le autorità centrali di uno Stato membro in materia di responsabilità genitoriale facilitando l'esecuzione dei diritti di visita dei genitori e di alcuni provvedimenti emessi al fine di garantire il rapido ritorno del minore nei casi di sottrazioni transfrontaliere a opera di un genitore (integrando la convenzione

⁸ Si ricorda, a tal proposito, il disegno di legge governativo n. 1589, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, presentato il 17 settembre 2013 e approvato il 25 giugno 2014 finalizzato a portare avanti meglio il processo di armonizzazione delle discipline nazionali proposto in queste materie dall'Unione Europea visto che alcuni articoli della Convenzione hanno ripercussioni in materia di competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie come il regolamento (CE) n. 2201/2003 in oggetto.

del L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori). Tuttavia la Commissione, pur indicandone i pregi sotto l'aspetto applicativo, indica i punti da correggere sulla base delle carenze manifestate e quanto ancora resta da fare per le coppie dei Paesi europei che si trovano ad affrontare controversie transfrontaliere in materia matrimoniale e di affidamento dei minori. I punti da correggere sono: **l'identificazione dello Stato UE in cui l'autorità giurisdizionale è competente in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale**: è infatti evidente che l'assenza di una normativa uniforme⁹ e completa sulla competenza giurisdizionale atta a coprire tutte le situazioni determina incertezza giuridica e disparità di accesso alla giustizia per i cittadini dell'Unione e può indurre un coniuge a "correre in tribunale" per presentare istanza di divorzio prima dell'altro coniuge, in modo da assicurarsi che la legge applicata nel procedimento di divorzio sia quella più rispondente ai suoi interessi; **la libera circolazione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale**: alcune categorie di decisioni devono infatti essere ancora sottoposte a procedure eccessivamente lunghe prima di poter essere riconosciute in un altro Paese dell'UE. In particolare, il Regolamento stabilisce una norma generale di competenza giurisdizionale basata sulla residenza abituale del minore (art. 8) per garantire un legame concreto tra il minore e lo Stato membro che esercita tale competenza. Questo principio è poi rafforzato dalle disposizioni in materia di competenza giurisdizionale applicabili nei casi di sottrazione transfrontaliera di minori (art. 10) dove l'autorità giurisdizionale dello Stato membro nel quale il minore aveva la residenza abituale immediatamente prima della sua sottrazione conserva la competenza giurisdizionale fino a che il minore non abbia acquisito una residenza abituale in un altro Stato membro (in particolare fino a che l'autorità giurisdizionale di origine non abbia emanato una decisione di affidamento che non prevede il ritorno del minore). Tuttavia, in casi di urgenza, può risultare necessario che le autorità giurisdizionali di uno Stato membro adottino provvedimenti provvisori concernenti un minore presente sul loro territorio, anche se non hanno competenza sul merito del caso (art. 20) e le decisioni

emesse in Stati membri diversi su uno stesso caso si rivelano, spesso, difficili da applicare a causa delle divergenze tra le norme procedurali. Inoltre, anche la cooperazione tra le autorità centrali degli Stati membri può essere migliorata, in particolare quando si tratta di raccogliere e scambiare informazioni sulla situazione del minore nei casi di sottrazione e, pertanto, dopo aver analizzato i punti da rivedere, la Commissione stabilisce di avviare una consultazione pubblica sulle possibili soluzioni, e una campagna di sensibilizzazione sui tipi di assistenza disponibili e sulle norme vigenti nel caso di separazione di famiglie internazionali.

Attività educative, culturali e di svago (artt. 29, 29 e 31)

Consiglio dell'Unione Europea, Conclusioni del 1° febbraio 2014, C 30 sul *miglioramento dell'inclusione sociale dei giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo*

Nelle Conclusioni sul tema del miglioramento sociale dei giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo emerge chiaramente l'obiettivo-base dell'Unione Europea che è quello di valorizzare al massimo la risorsa rappresentata dai giovani che costituiscono il potenziale dell'Unione, anche sotto il profilo economico. In questa sede, tuttavia, il punto all'esame nel documento è che i giovani si scontrano con dei problemi complessi come la disoccupazione e i problemi sociali a essa connessi e ciò soprattutto quando si trovano nella cosiddetta condizione dei "giovani *Neet*". Si tratta di un termine, utilizzato dal Comitato per l'occupazione durante la riunione avvenuta nel 2010, che indica quei giovani «che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo» e che include le persone inattive che possono trovarsi in condizioni sociali negative quali l'isolamento, la mancanza di autonomia, i comportamenti a rischio e una salute psichica e fisica instabile che – evidentemente – determinano un maggior rischio di esclusione sociale. Il Consiglio dell'Unione osserva che per questi ragazzi è necessario compiere interventi "su misura" al fine di reintegrarli nel mercato del lavoro, così come nel sistema di istruzione o formazione e

⁹ Cfr. il Regolamento laddove scrive che «Il regolamento non contiene norme che stabiliscano quale diritto sia applicabile alle controversie transfrontaliere negli ambiti da esso coperti». In seguito e sulla base di nuove proposte della Commissione gli Stati membri hanno convenuto di rafforzare la cooperazione tra loro e hanno adottato il regolamento (UE) n. 1259/2010 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (di seguito denominato Regolamento Roma III) Il regolamento si applica nei 14 Stati membri originari dal 21 giugno 2012.

nella vita sociale. D'altra parte, già nel 2013, l'Unione Europea chiedeva che tutti i giovani di età inferiore a venticinque anni dovessero ricevere un'offerta di lavoro qualitativamente valida, di proseguimento degli studi, di apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. Nel documento si sottolinea inoltre che la "prevenzione" dovrebbe costituire una priorità per gli Stati per impedire che i giovani incorrano in una situazione "Neet". A tal proposito si sottolinea che è necessario un approccio nel quale gli interventi e le azioni intraprese – finalizzate al raggiungimento di risultati positivi sostenibili a lungo termine nel mercato del lavoro e nella (re)integrazione scolastica o nella formazione e nella vita civile o sociale – coinvolgono l'intero tessuto sociale che va dalle famiglie, alle scuole (soprattutto secondarie e per l'istruzione professionale), alle organizzazioni non governative. Il Consiglio passa, quindi, a invitare gli Stati membri ad adottare azioni positive – nel rispetto del principio di sussidiarietà – per la prevenzione del fenomeno Neet mettendo in evidenza i settori in cui intervenire (in materia di transizione dalla scuola al mondo del lavoro, in materia di occupazione) e invitando la Commissione a favorire la condivisione delle migliori prassi mediante gli adeguati strumenti a sua disposizione (compresa una relazione di sintesi sulle migliori prassi in uso negli Stati membri riguardo alle iniziative volte alla reintegrazione dei giovani in situazione Neet nei sistemi dell'occupazione e dell'istruzione) sfruttando le buone prassi che derivano dai progetti finanziati dai programmi e fondi per la gioventù (l'Erasmus e il Fondo sociale europeo nonché dalle reti di cooperazione esistenti in materia di politica per i giovani, quali il Centro europeo di conoscenza sulle politiche giovanili (Ekycp)).

Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) del 30 gennaio 2014 n. 118/2014 che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato

membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo

Con l'approvazione del **Regolamento di esecuzione (UE) n. 118** del 30 gennaio 2014 si stabiliscono nuovi criteri e meccanismi in materia di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. Si tratta, peraltro, di una necessità che era emersa da qualche tempo in quanto le disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 1560/2003 erano risultate carenti sotto svariati profili relativi alla ridotta cooperazione tra autorità nazionali come: nella trasmissione e trattamento delle richieste di presa e di ripresa in carico; nelle domande di informazioni; nel ricongiungimento di familiari nel caso di minori non accompagnati; nell'esecuzione dei trasferimenti¹⁰. Per correggere queste mancanze il nuovo Regolamento 118/2014 – al paragrafo inserito all'art. 11 del modificato Regolamento 1560/2003 – stabilisce che quando un richiedente asilo si trova nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui si trovano il figlio, il fratello o il genitore, i due Stati membri devono scambiarsi informazioni al fine di controllare i legami familiari documentati tra il richiedente e il figlio (fratello o genitore) oltre che il vincolo di dipendenza tra il richiedente e il figlio (fratello o genitore) e la capacità dell'interessato di occuparsi della persona a carico. Anche all'art. 12 del regolamento del 2003 sono stati inseriti, da parte del nuovo Regolamento, alcuni paragrafi che stabiliscono che, per agevolare l'azione di identificazione dei familiari (fratelli o parenti) di un minore non accompagnato, lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale deve (dopo aver svolto il colloquio personale ex art. 5 del regolamento (UE) n. 604/2013) tenere conto di qualsiasi informazione fornita dal minore, o proveniente da qualunque altra fonte attendibile che sia a conoscenza della situazione personale del minore o di un suo familiare. Inoltre, qualora lo Stato membro che procede a determinare lo Stato competente per l'esame della domanda di un minore non accompagnato disponga di informazioni che rendono possibile iniziare l'identificazione e/o

¹⁰ Vedi il considerando 4 del Regolamento 118/2014: «Il regolamento (CE) n. 1560/2003 non prevede: un opuscolo comune su Dublino/Eurodac, un opuscolo specifico per i minori non accompagnati, un modulo standard per lo scambio di informazioni pertinenti sui minori non accompagnati, condizioni uniformi per la consultazione e lo scambio di informazioni su minori e persone a carico, un modulo standard per lo scambio di dati prima di un trasferimento, un certificato sanitario comune, condizioni uniformi e modalità pratiche per lo scambio di informazioni sui dati sanitari di una persona prima di un trasferimento».

il reperimento di un suo familiare tale Stato deve consultare altri Stati membri e scambiare con loro informazioni, al fine di: identificare familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato presenti sul territorio degli Stati membri; accertare l'esistenza di legami familiari comprovati; valutare la capacità di un parente di occuparsi del minore non accompagnato, anche qualora familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato soggiornino in più Stati membri. Nel caso in cui dallo scambio di informazioni risulti che più familiari, fratelli o parenti si trovano in un altro Stato membro, quest'ultimo deve collaborare con lo Stato membro o gli Stati membri procedenti per determinare quale sia la persona più appropriata a cui affidare il minore e, in particolare, per appurare che i legami familiari tra il minore e le diverse persone identificate sui territori degli Stati membri siano effettivi (e che sia effettiva la loro capacità e disponibilità di occuparsi del minore al fine di perseguire l'interesse superiore del minore in ogni singolo caso).

Parlamento europeo, Risoluzione del 4 febbraio 2014 (approvata il 26 febbraio 2014), A7-0071/2014, su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere

La Risoluzione A7-0071/2014 è un documento importante nel difficile cammino verso il rafforzamento dei diritti delle persone sfruttate per fini sessuali, non solo perché si basa sui primi dati ufficiali pubblicati nel 2013 sul fenomeno dello sfruttamento sessuale negli anni 2008-2010, ma anche perché testimonia le dimensioni globali del fenomeno: infatti, quello che emerge in estrema sintesi dai dati in esso ricordati è che tra le maglie degli sfruttatori della prostituzione risultano coinvolte più di 40 milioni di persone, di queste circa il 90% delle donne dipende da un "protettore" o un procacciatore che, insieme agli acquirenti di servizi sessuali, svolgono un ruolo chiave nel mercato della prostituzione. Nella Risoluzione emerge inoltre chiaramente che la prostituzione cosiddetta "volontaria" e quella forzata non sono quasi mai fenomeni scindibili ma sono spesso strettamente legati fra loro per alcune comuni caratteristiche: 1) nell'ambito della prostituzione, infatti, la domanda di donne

ingaggiate nel mercato è la stessa, siano esse vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale o meno; 2) spesso proprio la tratta è il mezzo per portare ragazze minorenni nel mercato della prostituzione; 3) la tratta e la prostituzione stanno aumentando ovunque di pari passo alla crescita della criminalità organizzata e il problema di come combatterle è comune; 4) anche il problema della disparità di genere è comune: quest'ultima, infatti, è ancora viva nelle società e porta – lo dimostrano autorevoli ricerche – più della metà degli acquirenti a comprare servizi sessuali pur in presenza di chiare indicazioni del fatto che la persona che si prostituisce ha un'età inferiore ai diciotto anni ed è costretta a farlo perché vittima di tratta; 5) infine spesso anche la disperazione finanziaria e la povertà porta le donne (spessissimo madri sole) a prostituirsi o addirittura a indurre le figlie a prostituirsi per contribuire al mantenimento della famiglia.

Nella Risoluzione, dopo aver messo a fuoco la difficoltà di quantificare un fenomeno così legato alla criminalità organizzata, si osserva che se sotto il profilo giuridico la normativa di livello internazionale per combattere la tratta è stata adottata (basti pensare alla recente direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani), nella pratica la situazione continua a preoccupare. Per questo motivo il Parlamento ricorda che gli Stati membri sono tenuti a ratificare nei propri Paesi le direttive europee rivolte all'abbattimento della tratta anche se, ad aprile 2013, erano solo sei gli Stati dell'Unione che avevano notificato il pieno recepimento della direttiva dell'UE contro la tratta di esseri umani. Ciò, in parte, è stato anche causato dalla marcata differenza nel trattamento legale della prostituzione in Europa: in alcuni Stati, infatti, compiere prestazioni sessuali a pagamento è illegale (come per esempio nel Regno Unito, in Francia, in Irlanda, in Croazia), in altri, invece, la prostituzione in sé non è illegale anche se sono punite tutte le forme di sfruttamento, di favoreggiamento, di reclutamento e di induzione. Peraltro, anche nei Paesi dove la prostituzione è legale ci sono delle rilevanti differenze perché alcuni ne regolamentano le forme, come avviene nei Paesi Bassi, in Germania, in Svizzera, o in Grecia (vedi per esempio

i quartieri a luci rosse), mentre in altri come la Svezia, l'Islanda e la Norvegia, questo non accade e, anzi, è stato messo a punto un sistema che mira a ridurre la domanda di acquisti sessuali punendo chi li acquista. D'altra parte i diversi orientamenti normativi corrispondono a due differenti orientamenti di pensiero: quello – condiviso dal Parlamento – che riconosce la prostituzione come una gravissima violazione dei diritti umani e delle donne (basti considerare che fin dal 1993 nella dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza sulle donne l'art. 2 indicò fra le forme di violenza proprio il traffico e la prostituzione forzata) e, quindi, una forma di vera e propria schiavitù che ha a monte una forte disparità di genere e che fa sentire lontano il raggiungimento della parità fra uomini e donne; quello che intende la prostituzione come uno dei diritti che, anzi, rende libere le donne di decidere cosa fare del proprio corpo. Messa a fuoco i due diversi orientamenti il Parlamento sostiene poi che comunque, a prescindere dalle motivazioni addotte dagli Stati, sono assolutamente inaccettabili i modelli giuridici che vedono nella legalizzazione della prostituzione da parte dello Stato un modo per meglio tenere sotto controllo il mercato criminale in quanto la realtà dimostra che tale approccio non solo non riduce la criminalità ma, al contrario, richiede più sforzi per combatterla e per debellare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Sono gli stessi dati infatti a dimostrare che la criminalità organizzata svolge un ruolo di rilievo proprio laddove la prostituzione è legale e che le attività di prostituzione per le quali è richiesta un'autorizzazione hanno il più delle volte uno o più gestori con precedenti penali. La Risoluzione richiama l'attenzione anche sul fatto che la prostituzione ha un effetto sulla salute delle persone che la praticano (lo dimostra il dato che chi la pratica è sottoposto a un tasso di mortalità maggiore rispetto al resto della popolazione) ponendo in essere dei danni soprattutto sotto il profilo della dipendenza da stupefacenti e alcol e di perdita di autostima. Il Parlamento afferma anche che occorre combattere la legalizzazione della prostituzione voluta in alcuni Paesi e che l'approccio migliore da adottare è quello nordico (adottato in Svezia, in Islanda e in Norvegia) poiché in tali Paesi, dove le leggi fanno ricadere la responsabilità su chi

acquista servizi sessuali piuttosto che su chi li vende, la prostituzione e la tratta a fini sessuali non sono in aumento. Inoltre la Risoluzione condanna con forza i Paesi che accettano l'idea che una persona di età minore possa dare il suo consenso alla vendita del proprio corpo. Infatti, non può esistere una prostituzione minorile "volontaria" perché le minorenni e i minorenni non possono mai dare il loro consenso. E ciò anche perché nella maggior parte dei casi l'ingaggio avviene tramite i social network e ricorre a forme di raggirio e intimidazione; così, il numero allarmante di bambini costretto a prostituirsi è frutto di una manipolazione psicologica a scopi sessuali (*grooming*) per mezzo della quale viene chiesto, non di rado, lo scambio di beni di lusso o di piccole somme di denaro destinate a coprire le spese quotidiane. Tuttavia, come altre volte è stato dimostrato, le norme penali, anche se possono essere un deterrente importante, non possono essere il solo modo per arginare il fenomeno. Così il Parlamento individua altri fattori che possono giocare un ruolo per prevenire l'ingaggio dei bambini e degli adolescenti nel mercato della prostituzione, puntando sul cambiamento di mentalità fra le persone: organizzare, presso le scuole e le università, campagne educative di sensibilizzazione e prevenzione specifiche per età; educare i bambini e gli adolescenti al principio di uguaglianza; sottolineare agli Stati che una "normalizzazione" della prostituzione ha un impatto sulla percezione che i giovani hanno della sessualità stessa e delle relazioni tra le donne e gli uomini. Il Parlamento ricorda poi che sarà necessario formare adeguatamente i servizi di polizia e il personale del sistema giudiziario circa gli aspetti legati allo sfruttamento sessuale (tra cui gli aspetti di genere e riguardanti l'immigrazione) affinché possano collaborare con le vittime per incoraggiarle a testimoniare. Infine, sollecita gli Stati membri a finanziare le organizzazioni operanti sul campo mediante strategie di supporto e di uscita, a fornire servizi sociali innovativi alle vittime della tratta o dello sfruttamento sessuale, compresi i migranti e le persone prive di documenti, al fine di aiutare le donne e i minori vulnerabili ad abbandonare la prostituzione, garantendo nel contempo che tali programmi dispongano di una base giuridica e dei finanziamenti necessari.

NORMATIVA NAZIONALE

Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6)

Ministero dell'interno, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Protocollo d'intesa tra il Ministro dell'interno, dipartimento della pubblica sicurezza e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza 28 gennaio 2014

Alla base del Protocollo d'intesa per la tutela e la protezione dei diritti degli adolescenti (di durata biennale) siglato il 28 gennaio 2014 tra il Ministro dell'interno e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza c'è la consapevolezza che il diritto dei bambini e degli adolescenti a una vita serena non può trovare protezione solo nella famiglia ma deve ricevere protezione da parte delle istituzioni anche nella società. Questo nuovo Protocollo, infatti, attraverso la definizione di modalità operative omogenee e univoche, mette a disposizione delle forze di polizia precise linee operative da adottare con le persone di età minore nei diversi contesti che li riguardano. Si tratta, evidentemente, di casi molto delicati per i quali le parti che hanno sottoscritto il Protocollo, nel dettare le regole di comportamento, hanno preso come base le migliori pratiche messe a punto con il coinvolgimento degli operatori professionali del settore e delle articolazioni territoriali del Ministero dell'interno, dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali e provinciali (laddove sono state approvate leggi che hanno previsto questa figura) e delle associazioni e organizzazioni che operano per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Così, sulla base di questo approccio, finalizzato a una formazione permanente e continua sui temi che riguardano i bambini e gli adolescenti, sono stati individuati alcuni ambiti di intervento: le situazioni di primo contatto intese, in particolare, come identificazione e gestione dei minorenni stranieri non accompagnati in arrivo o presenti sul territorio nazionale; l'ascolto dei minorenni autori, vittime e testimoni di reato; la promozione permanente di attività formative – già previste per il personale

delle forze di polizia – sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; l'analisi e la diffusione dei dati riguardanti le persone di minore età; il miglioramento degli interventi di educazione alla legalità e delle azioni volte ad approfondire il rapporto tra i minorenni e il web compresa l'organizzazione di campagne di informazione su possibili altri temi di interesse. Infine, ma significativamente, il Protocollo prevede anche la promozione di interventi legislativi laddove siano state riscontrate criticità interne alla normativa di settore finalizzati a proporre delle modifiche delle norme o prassi operative sulla base delle normative e delle pratiche internazionali diffuse in materia.

Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

D.Lgs. 13 febbraio 2014 n. 12, Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale

Il decreto legislativo 12/2014 – entrato in vigore l'11 marzo 2014 – modifica l'art. 9 del TU 286/1998 stabilendo che «ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1-bis, non è richiesta allo straniero titolare di protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria) e ai suoi familiari la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio di cui al comma 1, ferma restando la necessità di indicare un luogo di residenza ai sensi dell'art. 16, comma 2, lettera c), del regolamento di attuazione». Inoltre, il decreto legislativo in esame prevede la messa a disposizione di un alloggio concesso a titolo gratuito, a fini assistenziali o caritatevoli, da parte di enti pubblici o privati riconosciuti, agli stranieri titolari di protezione internazionale che si trovano nelle condizioni di vulnerabilità di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140.

D.Lgs. legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone

aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta

La nuova disciplina relativa all'attribuzione ai cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e alla definizione di uno status uniforme per i rifugiati e per le persone aventi titolo per beneficiare della protezione sussidiaria introdotta con il decreto legislativo in esame (ed è entrata in vigore il 22 marzo 2014) ha, come obiettivo, quello di elevare il livello delle norme di protezione in linea con quanto indicato nella direttiva europea 2011/95/UE che già aveva previsto l'innalzamento del livello di protezione e l'uniformazione degli status giuridici dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria. Il tutto, peraltro, è perfettamente in linea con alcuni fondamentali trattati internazionali, primi fra tutti la Convenzione di Ginevra del 1951¹¹ relativa allo status dei rifugiati, vera pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati, e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950¹². Più specificatamente il **D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18** ha poi modificato la disciplina della condizione dei familiari del minore al quale sia stato attribuito lo status di rifugiato o quello di protezione sussidiaria estendendola anche al familiare a carico non minore ed eliminando, dalla definizione di figlio minore, la specificazione che si deve trattare di un figlio minore a carico del beneficiario di protezione di un minore. Nel decreto si specifica che sono equiparati ai figli non solo i figli minori del beneficiario dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, ma anche i figli adottati o nati fuori dal matrimonio e quelli affidati o sottoposti a tutela.

Sempre all'**art. 1** il decreto legislativo, alla lettera c) (che modifica l'art. 3 comma 5 del D.Lgs. 251 al Capo II relativo alla valutazione delle domande di protezione internazionale) prevede che nel valutare l'attendibilità del richiedente, ai fini dell'esame dei fatti e delle circostanze non suffragati da prove, si tenga conto anche del grado di maturità del minore e del suo sviluppo personale. Anche la lettera l) apporta modifiche al decreto legislativo 251/2007; in particolare l'art. 19 (contenuto della protezio-

ne internazionale) stabilisce che nell'attuazione delle disposizioni si deve tenere conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, i minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani e di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale e che nel decreto il superiore interesse del minore è preso in considerazione con carattere di priorità.

La lettera r del comma 1 dell'**art. 1**, D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, aggiunge un ulteriore comma all'art. 26 del D.Lgs. 251, sull'accesso all'istruzione: il comma 3-bis aggiunto, stabilisce che «per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, le amministrazioni competenti individuano sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, quando l'interessato dimostri di non poter acquisire detta certificazione». La lettera t) del comma 1 modifica poi l'art. 28 del D.Lgs. 251 e stabilisce che le iniziative per l'individuazione dei familiari del minore non accompagnato, titolare dello status di protezione internazionale sono assunte quanto prima, a seguito del riconoscimento della protezione ove non avviate in precedenza, nell'ambito delle convenzioni di cui all'art. 8 del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140. I relativi programmi sono attuati nel superiore interesse del minore e con l'obbligo dell'assoluta riservatezza in modo da tutelare la sicurezza del titolare della protezione internazionale e dei suoi familiari. Infine, il decreto dispone all'art. 4 del D.Lgs. 18 che dal decreto non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 24, Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI

La necessità di potenziare l'impianto normativo per fronteggiare il turpe fenomeno della tratta e della riduzione in schiavitù degli esseri umani

¹¹ Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722, e modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato con legge 14 febbraio 1970, n.95.

¹² Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848.

ha indotto il legislatore a compiere, negli anni, alcuni interventi volti all'introduzione di nuove fattispecie normative specificamente finalizzate a contrastare in Italia la condizione di quei nutriti gruppi di persone che sono trattati alla stregua di oggetti. Del resto, a indurre il legislatore ad attivarsi in tal senso è stata, in primo luogo, la nostra massima fonte del diritto (la Carta costituzionale) che, all'**art. 2**, impone al legislatore di riconoscere, garantire, e quindi anche di valorizzare, i diritti inviolabili dell'uomo in quanto punto di riferimento imprescindibile di ogni ordinamento civile. La tratta degli esseri umani e il loro sfruttamento (sessuale o lavorativo) è, infatti, una grave forma di violazione dei diritti fondamentali dell'uomo che, peraltro, è particolarmente odiosa perché colpisce soprattutto gli individui più vulnerabili, come le donne e i bambini. Così, per fronteggiare efficacemente un fenomeno che raramente si consuma in un solo Stato, ma il più delle volte prende corpo in più Stati, è stato creato un quadro di disposizioni comuni – a livello internazionale ed europeo – che disciplinano in modo uniforme alcuni punti come l'incriminazione dei responsabili, le sanzioni applicabili e le circostanze aggravanti nella tratta degli esseri umani. L'Unione Europea ha quindi stabilito gli obiettivi e le priorità per proteggere le vittime della tratta degli esseri umani integrando tali "target" in un più ampio quadro volto a proteggere le vittime della violenza, del turismo sessuale e della pedopornografia. Così, il decreto legislativo 24/2014, oggetto di questo lavoro, si muove sulla base delle indicazioni individuate dalla direttiva 2011/36/UE relative alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla tutela delle vittime della tratta insistendo in quei punti che hanno dimostrato maggiori carenze nelle legislazioni nazionali. Il decreto legislativo in primo luogo, quindi, riafferma il ruolo principe del diritto penale (sostanziale e processuale) nel contrasto della tratta, potenziando l'azione di repressione dei reati di tratta degli esseri umani; in secondo luogo fissa anche – sempre in sintonia con la direttiva 2011/36/UE – le disposizioni per assicurare una protezione e un percorso di recupero per le vittime di tali reati. Lo scopo primario del D.Lgs. 24/2014 è chiaramente quello di rafforzare la protezione assicurata dal nostro ordinamento¹³ a tutte le persone vulnerabili,

quali «i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere» (**art. 1**) facendo riferimento all'ampio concetto di vulnerabilità presente nella direttiva europea e cioè a «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».

Passando a un esame più specifico delle novità introdotte dal decreto 24 deve ora essere osservato che – a livello di diritto penale sostanziale – l'**art. 2** del D.Lgs. 24 ha modificato l'**art. 600** del codice penale (rubricato Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) introducendo nella fattispecie criminosa l'elemento della costrizione a compiere una qualsiasi attività illecita che comporti lo sfruttamento di un soggetto debole o la costrizione "a sottoporsi al prelievo di organi". Lo stesso articolo ha poi sostituito l'**art. 601 cp** (Tratta di persone) riscrivendone la struttura della fattispecie e specificando in modo più preciso le condotte attraverso le quali si realizza il reato di tratta di persone (viene quindi operata una specificazione delle condotte attraverso le quali si realizza la tratta, includendovi il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e la cessione d'autorità sulla vittima)¹⁴. Inoltre, è sempre l'**art. 2** ad abrogare la **circostanza aggravante a effetto speciale** (prevista dal secondo comma del vecchio **art. 601 cp**) che poteva trovare applicazione solo quando i delitti commessi a danno di minori degli anni diciotto fossero diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi a vantaggio di una disciplina più generale e di più lineare applicazione. È l'**art. 3** del D.Lgs. 24 a introdurre, invece, le modifiche al livello processuale-penale. In particolare, introduce il comma 5-ter nell'**art. 398 cpp** (Provvedimenti sulla richiesta di incidente probatorio) secondo il quale il giudice, su richiesta di parte, è tenuto ad applicare le disposizioni di cui al comma 5-bis «quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, supposta anche dal

¹³ Basti pensare al contesto legislativo nazionale: L. 146/2006 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001); L. 108/2010 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno). Lo stesso codice penale già contempla la tratta di donne e minori commessa all'estero (art. 537), la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600), la tratta di persone (art. 601), l'acquisto e l'alienazione di schiavi (art. 602), la confisca (art. 600-septies), l'ipotesi del fatto commesso all'estero (art. 604).

¹⁴ Art. 601 comma 1: «È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi». Art. 601 comma 2: «Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età».

tipo di reato per cui si procede». Si tratta, evidentemente, di una norma che mira a tutelare non solo le persone minori di età ma tutte le persone che, a prescindere dalla loro età, si trovano in condizioni di vulnerabilità.

L'art. 4 è dedicato ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta. Il decreto, dopo aver specificato che «i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale», definisce i meccanismi affinché bambini e adolescenti (nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla loro minore età e la stessa non sia accertabile da documenti identificativi) siano prontamente identificati anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore. Lo stesso articolo specifica poi che, nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta sia considerata minore.

L'art. 6 integra l'art. 12 della legge n. 228/2003 (legge sulla tratta) perché – in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 17 della direttiva («gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti») – estende i casi per i quali è destinato il Fondo per le misure anti-tratta anche all'indennizzo delle vittime di tale reato. Questa estensione deve essere considerata senz'altro rilevante perché il nostro ordinamento giuridico non contempla un sistema generalizzato di indennizzo a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti, ma prevede soltanto dei fondi per alcune specifiche categorie di vittime di reati predeterminati (ad esempio: mafia e terrorismo, usura, estorsione). Tale Fondo sarà alimentato dai proventi derivanti dalla confisca dei beni a seguito di sentenza di condanna penale e, per accedervi, le vittime dovranno dimostrare di non avere ricevuto ristoro dall'autore del reato nonostante abbiano esperito l'azione civile e le relative procedure esecutive nei suoi confronti. Ciò, evidentemente, al fine di garantire che il sistema pubblico di indennizzo intervenga solo a

favore di coloro che non hanno effettivamente ottenuto un risarcimento dai responsabili dei reati. Nel caso, poi, siano ignoti gli autori del reato la vittima dovrà presentare la domanda di risarcimento entro un anno dal deposito del provvedimento di archiviazione.

L'art. 7 del D.Lgs. in discorso ha il pregio di recepire la disposizione dell'art.19 della direttiva che chiede agli Stati di istituire una figura che si occupi specificamente di questo tema attribuendo al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri i compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di tratta degli esseri umani. L'art. 9 prevede che le strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani (oltre alle azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime) siano adottate con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, mediante l'approvazione del Piano nazionale d'azione contro la tratta il quale, in sede di prima applicazione, sarà adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni in commento.

L'art. 8 si occupa, invece, del recupero delle persone oggetto della tratta e prevede – mediante l'aggiunta di un comma all'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998 – che sia definito un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale nei confronti delle vittime della tratta, con decreto del Ministro con delega alle pari opportunità, di concerto con il Ministro dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali.

D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 39, Attuazione della direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI

Il decreto legislativo 39/2014 – emanato in attuazione della direttiva 2011/93/UE che a sua volta ha sostituito la decisione quadro 2004/68/GAI – ha introdotto significative modifiche al nostro sistema penale, sia a li-

vello sostanziale che processuale, potenziando il complesso normativo già esistente per la lotta contro l'abuso, lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile. Il nostro ordinamento giuridico, infatti, si fregiava già di una disciplina valida per questa tipologia di reati in virtù di alcuni interventi che il legislatore, nel tempo, aveva compiuto sul codice penale, in particolare, da ultimo, con la ratifica e il recepimento della disciplina contenuta nella Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale stipulata a Lanzarote il 25 ottobre 2007 mediante la legge n. 172 del 2012. Infatti, il D.Lgs. n. 39 del 2014 non ha avuto bisogno di introdurre delle nuove fattispecie criminose per attuare la direttiva 2011/92/UE, ma ha potuto limitarsi a migliorare le disposizioni esistenti e la loro portata. Ciò è avvenuto, in prima battuta, con il primo articolo del D.Lgs. in esame che all'art. 602-ter del codice penale ha aggiunto, dopo il settimo comma, nuove circostanze aggravanti che stabiliscono – nei casi previsti dagli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater.1e 600-quinquies – un aumento di pena: «a) se il reato è commesso da più persone riunite; b) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività; c) se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave». Inoltre, viene specificato che «le pene previste per i reati di cui al comma precedente sono aumentate in misura non eccedente i due terzi nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti a impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche». All'art. 609-ter c.p. (circostanze aggravanti per il reato di violenza sessuale) lo stesso art. 1 del D.Lgs. dispone che dopo il numero 5-quater siano aggiunte altre due aggravanti che ricorrono se il reato «è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere al fine di agevolare l'attività, o se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave». L'aggravante relativa alla commissione del fatto da parte di «più persone riunite» era, invece, già prevista, in relazione ai delitti di violenza e atti sessuali,

dalla fattispecie di cui dall'art. 609-octies che disciplina la cosiddetta violenza di gruppo. Oggetto di modifica da parte del D.Lgs. 39 è poi l'art. 609-quinquies (corruzione di minorenni) al quale, dopo il secondo comma è aggiunta la previsione che la pena è aumentata nelle ipotesi aggiunte alla nuova formulazione dell'art. 602-ter¹⁵. Infine, simmetricamente, dopo l'art. 609-undecies del codice penale (adescamento di minorenni) viene inserita la previsione che le pene per i reati di cui agli articoli 609-bis, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 609-undecies, sono aumentate in misura non eccedente la metà nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti a impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche.

L'art. 2 del D.Lgs. n. 39 introduce, invece, nel DPR n. 313 del 2002 (Testo unico in materia di casellario giudiziale) l'importante art. 25 bis che detta disposizioni relative all'impiego di persone che per le mansioni attribuite abbiano contatti diretti e regolari con minori. La norma impone, infatti, ai “datori di lavoro” privati (intesi anche come associazione/organizzazione di volontariato) e a quelli pubblici (pubbliche amministrazioni e gestori di pubblici servizi)¹⁶ che si apprestano a stipulare un contratto di lavoro per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie che comportino contatti diretti e regolari con minori, di acquisire il certificato di cui all'art. 25 del TU per verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies e 609-undecies del codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori.

Il datore di lavoro che non adempie all'obbligo di cui all'art. 25-bis del DPR 313/2002 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 10.000 a 15.000 euro. Il decreto, infine, interviene anche sul codice di procedura penale attraverso la modifica dell'art. 266, comma 1, lettera f-bis) che estende anche al delitto di cui all'art. 609-undecies del codice penale (adescamento di minorenni) l'utilizzazione delle intercettazioni telefoniche o telematiche pur in presenza di un massimo edittale della pena inferiore ai cinque anni di reclusione. Viene poi anche inserito – all'art. 62 cpp (divieto di testimo-

¹⁵ Vale a dire: «a) se il reato è commesso da più persone riunite; b) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività; c) se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave».

¹⁶ Sul fatto per cui gli enti e le associazioni di volontariato sono obbligati alla richiesta del certificato, esclusivamente nel caso di instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro mentre risulterebbero esenti se ricevono prestazioni da parte di soggetti volontari, si è espresso il Ministero della giustizia il 3 aprile 2014 con la circolare *Attuazione direttiva contro l'abuso sessuale sui minori – Nuovo obbligo per i datori di lavoro*. Successivamente, con la circolare n. 9 del 2014 *Lotta agli abusi e allo sfruttamento dei minori – Chiarimenti D.Lgs. 39/2014*, ha inoltre specificato come l'esclusione operi “quantomeno sotto il profilo sanzionatorio”.

nianza sulle dichiarazioni dell'imputato) per il quale «le dichiarazioni comunque rese nel corso del procedimento dall'imputato o dalla persona sottoposta alle indagini non possono formare oggetto di testimonianza» – il comma 2 che estende tale divieto di utilizzazione alle dichiarazioni rese dall'imputato nel corso di programmi terapeutici diretti a ridurre il rischio che questi commetta delitti sessuali a danno di minori.

Ministero della giustizia. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e Bambini senza sbarre onlus del 21 marzo 2014

Sensibili alle particolari criticità che caratterizzano la situazione dei figli con genitori detenuti, il Ministero della giustizia e l'Autorità garante per l'infanzia hanno sottoscritto un protocollo finalizzato a favorire il mantenimento dei rapporti tra genitori detenuti e i loro figli (sia i minori che vanno a trovare i propri genitori, sia i bambini che vivono con i genitori all'interno degli istituti penitenziari). Tale Protocollo promuove degli interventi volti a tenere conto delle specifiche necessità di una relazione genitoriale così difficile. Infatti, posto che solo superando le barriere del pregiudizio e della discriminazione potrà essere avviato un autentico processo di integrazione sociale, il fine del Protocollo è quello di supportare al meglio i minorenni che sono colpiti dal disagio emotivo, sociale ed economico insito nell'aver i genitori in carcere e cercare di evitare loro anche delle ricadute negative sulla salute e sull'abbandono scolastico. Così, negli otto articoli del Protocollo, tutti stabiliti nell'interesse superiore dei bambini, si affrontano varie questioni. L'**art. 1** riguarda le decisioni e le prassi da adottare in materia di ordinanze, sentenze ed esecuzione della pena. Questo articolo, che vede nel mantenimento della relazione (quando ciò non contrasti con la tutela dell'incolumità del bambino, per esempio nei reati contro i minori) un diritto fondamentale, stabilisce che le autorità giudiziarie sono invitate a tenere nella giusta considerazione i diritti e le esigenze dei figli minori di genitori detenuti che hanno mantenuto la responsabilità genitoriale dando sempre la priorità, laddove

possibile, a misure alternative alla custodia in carcere in modo da non violare il diritto dei minori di rimanere in contatto con il genitore detenuto. Il protocollo, infatti, prevede che la scelta del luogo di detenzione di un genitore con figli di minore età tenga sempre conto della necessità di garantire la possibilità di mantenere un contatto diretto con la prole durante la permanenza nell'istituto penitenziario e che, per garantire che in ogni struttura penitenziaria sia assicurato il mantenimento di una positiva relazione fra genitori e figli, si potrà avvalere anche della collaborazione di organizzazioni non governative. Anche l'**art. 2**, che disciplina le visite all'interno dei penitenziari, è di grande rilievo perché risponde a un duplice fine che in primis è evidentemente quello di individuare una disciplina per agevolare il minore a mantenere un rapporto affettivo con il genitore, ma di conseguenza, quelle azioni, modalità e attenzione presenti (condizioni di visita non flessibili, ambiente accogliente con spazi apposta per bambini) svolgono una funzione preventiva della recidiva e di reintegrazione sociale del genitore detenuto. Sempre il medesimo articolo, inoltre, impegna il Ministero e gli altri sottoscrittori del Protocollo a creare un clima che tenga sempre in considerazione le necessità dei minori stabilendo anche che le informazioni sulle procedure e le regole di visita, così come le informazioni su ciò che è consentito portare alle visite e su come vengono condotte le procedure di controllo all'arrivo dei minori in carcere debbano essere date "a misura di bambino" e che, all'interno degli istituti penitenziari, siano organizzati dei «gruppi di esperti a sostegno dei minorenni» oltre che delle soluzioni di accompagnamento alternativo per i bambini da 0 a 12 anni qualora l'altro genitore (o l'altro adulto di riferimento) non sia disponibile.

Anche l'**art. 3** del Protocollo punta a salvaguardare il rapporto figli - genitori detenuti e permette ai genitori di essere fisicamente accanto ai figli, e soprattutto, di esserci nei momenti importanti della loro vita (come ad esempio, i compleanni, il primo giorno di scuola, la recita, le festività) prevedendo la possibilità di avvalersi di permessi speciali nei casi di emergenza come nel caso di un figlio in ospedale.

Tra i contenuti del Protocollo, l'**art. 4** si preoccupa di prevedere una formazione specifi-

ca per il personale penitenziario in modo da permettere di valutare correttamente l'impatto che la detenzione di un genitore e l'ambiente carcerario possono determinare sui minorenni. Con l'**art. 5** emerge un concetto importante: il carcere può essere visto anche come luogo di riavvicinamento del "genitore fragile" al proprio figlio («favorire, durante i periodi di detenzione, la progressiva assunzione della propria responsabilità genitoriale da parte dei genitori detenuti nei confronti dei figli di minore età e, in particolare, prevedere che la possibilità di avvalersi di permessi per recarsi a casa costituisca parte integrante della fase di preparazione alle dimissioni»). E, pur ribadendo la necessità di escludere la permanenza dei bambini negli istituti penitenziari (anche in quelli a custodia attenuata - Icam), il Protocollo stabilisce che, quando non sia possibile evitare la detenzione del genitore (e solo se il fatto di stare in carcere con il genitore sia valutato come positivo per il figlio) dovranno comunque essere verificate alcune condizioni per i bambini che vivono con i genitori reclusi: che abbiano libero accesso alle aree all'aperto; che siano attuate procedure e accordi con ong e associazioni affinché i bambini abbiano libero accesso anche al mondo esterno; che frequentino asili nido e scuole all'esterno; che il personale in servizio sia formato sullo sviluppo e l'educazione dei bambini; che i genitori abbiano la possibilità di accudire adeguatamente i bambini per esempio trascorrendo il tempo con loro, sia all'interno della struttura che nelle aree all'aperto. Infine il Protocollo, all'art. 8, contiene un articolo molto importante perché istituisce un Tavolo permanente composto dai rappresentanti del Ministero della giustizia, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Associazione Bambini senza sbarre onlus che avrà la funzione di svolgere un monitoraggio periodico sull'attuazione dei singoli punti del Protocollo, promuovere la cooperazione tra i soggetti coinvolti, sensibilizzare il personale scolastico che opera in contatto con minorenni che hanno genitori detenuti e infine favorire lo scambio di buone prassi a livello nazionale e internazionale.

NORMATIVA REGIONALE

Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6)

ABRUZZO, LR 4 gennaio 2014, n. 5, Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale, pubblicata nel BUR Abruzzo 10 gennaio 2014, n. 3, speciale

CAMPANIA, Reg. reg. 7 aprile 2014, n. 4, Regolamento di attuazione della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328),

pubblicata nel BUR Campania 28 aprile 2014, n. 28

FRIULI VENEZIA GIULIA, LR 16 maggio 2014, n. 9, Istituzione del Garante regionale dei diritti della persona, pubblicata nel BU Friuli Venezia Giulia 21 maggio 2014, n. 21

MOLISE, LR 6 maggio 2014, n. 13, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali, pubblicata nel BUR Molise 16 maggio 2014, n. 16

La **Regione Abruzzo** con l'approvazione della **LR 5/2014** dichiara di riconoscere l'importanza della cooperazione allo sviluppo e dell'attività di partenariato internazionale quali strumenti di solidarietà essenziali per giungere a una realizzazione piena dei diritti umani e si impegna a contribuire alla realizzazione di uno sviluppo più giusto e sostenibile che vada verso una democratizzazione dei rapporti internazionali utilizzando anche, a tal fine, proprie risorse umane e finanziarie. Significativamente la Regione precisa, fin dall'**art. 2** della legge, che l'intervento regionale nella materia della cooperazione internazionale si svolge nel rispetto dei principi fondamentali espressamente stabiliti con legge dello Stato, nonché, nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali sancita dall'art. 117 della Costituzione. Infatti, nelle materie di propria competenza, la Regione è tenuta a provvedere all'esecuzione e all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea proprio ai sensi e nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione comma quinto il quale

prevede che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, [...] provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea...» Così, la LR 5/2014 può legittimamente stabilire:

- all'**art. 1** che la Regione valorizza le esperienze dei soggetti attivi sul territorio, promuove e attua interventi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi in via di sviluppo e nei Paesi in via di transizione;
- all'**art. 4** (lettera f)) l'attuazione di azioni orientate al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia, alla lotta allo sfruttamento minorile e alla realizzazione di pari opportunità;
- all'**art. 7** la previsione di interventi di cooperazione e la promozione di programmi e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali fra l'Italia e i Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli fra i giovani (lettera n);
- all'**art. 9** la realizzazione di iniziative culturali, di ricerca, di educazione, di informazione, di cooperazione e di formazione che tendano a sensibilizzare la comunità regionale, e in particolare i giovani.

La **Regione Campania** con l'approvazione del **Regolamento 4/2014** volto a dare attuazione all'art. 8, comma 1, lettera d), dell'art. 14, commi 5 e 7, e dell'art. 45 della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (*Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*), indica anche le procedure, le condizioni, i requisiti comuni, e i criteri di qualità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi residenziali, semiresidenziali, territoriali e domiciliari e la vigilanza delle strutture e dei soggetti che provvedono alla gestione e all'offerta degli interventi e dei servizi del sistema integrato campano. Così, il Regolamento indica i principi e i criteri direttivi a cui la regione dovrà attenersi: agevolare l'accesso ai servizi e il loro esercizio, anche semplificando le procedure, garantire l'omogeneità territoriale, prevedere requisiti non discriminatori, oggettivi, trasparenti e accessibili tali da assicurare il raggiungimento degli standard di qualità delle prestazioni e le condizioni di tutela dei cittadini. Il Regolamento disciplina, inoltre, l'esercizio delle funzioni di controllo

e di vigilanza riservate ai comuni associati negli ambiti territoriali ai sensi dell'art. 19 della legge. La disciplina dei requisiti specifici dei servizi sono poi definiti nel Catalogo redatto in base al Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali e approvato insieme al Regolamento regionale in oggetto. Tale Catalogo è finalizzato a dotare la Regione di uno strumento che sia volto a garantire una maggiore omogeneità dei servizi residenziali e semiresidenziali, nonché quelli territoriali e domiciliari, il raggiungimento degli standard di efficienza e qualità dell'offerta dei servizi attraverso l'individuazione dei requisiti sia quantitativi che qualitativi e, dunque, uniformando i requisiti organizzativi, strutturali, funzionali per l'esercizio dei servizi. Il Catalogo, inoltre, dopo aver suddiviso la sezione A in servizi «residenziali e semiresidenziali» (es. nido e micro nido, servizi integrativi al nido, case famiglia, ...) e la sezione B in «servizi territoriali e domiciliari» (es. servizio di mediazione culturale e di mediazione familiare, centri per le famiglie, ...), definisce i livelli delle figure professionali (I- II- III e IV livello). Per ognuna delle due sezioni, sono poi descritti il servizio previsto e indicati i requisiti specifici fissati dalla delibera: l'attività, i requisiti strutturali e la ricettività; i requisiti organizzativi e funzionali; le figure professionali coinvolte.

In linea con quanto previsto dalla normativa internazionale, europea e statale, la **Regione Friuli Venezia Giulia**, approva la **LR 9/2014** istitutiva del Garante regionale per i diritti della persona indicando da subito il fine dell'intera legge che è quello di tutelare i diritti delle persone prestando una particolare attenzione a quelle che da sole non sono in grado di difenderli. Individua quindi nei bambini, negli adolescenti, nelle persone in carcere o comunque private della propria libertà e in quelle a rischio di discriminazione i principali soggetti oggetto di tutela. L'**art. 2** poi descrive la composizione della nuova figura del Garante (collegiale, composta dal Presidente e da due componenti), e le funzioni di indirizzo e coordinamento con mansioni specifiche di garanzia per i bambini e gli adolescenti. L'intero collegio del Garante è scelto tra persone di indiscussa moralità e specifica competenza nelle discipline afferenti alla tutela dei diritti umani che esercitano le

proprie funzioni sul territorio regionale in piena autonomia e indipendenza e, infatti, il Garante non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

La legge indica poi dettagliatamente le funzioni che il Garante è chiamato a svolgere: la diffusione della cultura relativa ai diritti della persona tramite iniziative di sensibilizzazione; la formazione e l'aggiornamento degli operatori sociali, sanitari ed educativi e di coloro che svolgono attività nei settori di intervento delle legge; la formulazione, nelle materie di propria competenza, su richiesta o di propria iniziativa, di osservazioni e pareri su progetti di legge, su atti di pianificazione o di indirizzo della Regione, degli enti da essa dipendenti o degli enti locali; lo svolgimento di attività di difesa civica con riferimento alle violazioni dei diritti dei minori, delle persone private delle libertà personali e di quelle a rischio di discriminazione.

Tuttavia, concretamente, è soprattutto **Part. 8** della legge la parte pensata per attuare una forma di garanzia per i bambini e gli adolescenti e lì si stabilisce che il Garante:

- a) verifica e promuove il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti alla vita, alla salute, all'istruzione e alla famiglia, all'educazione, all'ascolto e alla partecipazione e più in generale a tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 1989;
- b) sollecita l'adozione di provvedimenti normativi a tutela dei diritti dei minori presenti sul territorio regionale e verifica la corretta attuazione delle norme, prestando un'attenzione rafforzata quando si tratta di bambini e adolescenti svantaggiati e vulnerabili (provenienti da Paesi terzi non accompagnati e richiedenti asilo, i minori vittime di tratta o figli di vittime di tratta, i soggetti con disabilità, i minori collocati al di fuori della famiglia di origine o situati negli istituti penali);
- c) propone linee di indirizzo e protocolli di intesa, iniziative di consultazione, nonché azioni di facilitazione, accompagnamento e mediazione tra l'autorità giudiziaria, l'Ufficio scolastico regionale, i servizi sociali e sanitari, nonché le associazioni e il volontariato operanti nel settore attinente;
- d) promuove iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica e in ambito scolastico sul rispetto dei diritti

dei bambini e degli adolescenti, nonché atte a sviluppare tra gli adolescenti la cultura della legalità;

- e) seleziona, prepara, offre consulenza e sostegno alle persone disponibili ad assumere funzioni di tutore legale, protutore, curatore speciale del minore, provvedendo anche alla tenuta e all'aggiornamento del relativo elenco;
 - f) favorisce la creazione delle corrette modalità di ascolto dei bambini e degli adolescenti;
 - g) segnala ai servizi e alle strutture socioassistenziali e sanitarie le situazioni di carenza di tutela, i comportamenti ritenuti lesivi dei loro diritti, le violazioni dei diritti dei minori, anche sulla base di informazioni pervenute da persone – anche minorenni – o da persone giuridiche.
- La **Regione Friuli Venezia Giulia** non rinuncia a una funzione fondamentale del Garante – quella scritta alla lettera h) – che dà la possibilità al Garante di andare nelle strutture ovunque si trovino i minori collocati al di fuori della propria famiglia al fine di vigilare sull'assistenza prestata. Inoltre, fra le funzioni attribuite al Garante troviamo le seguenti: richiede informazioni circa il trattamento dei minori provenienti da Paesi terzi non accompagnati presenti sul territorio regionale, verificando gli interventi di accoglienza, di inserimento e di tutela giuridica e sollecitando l'adozione di iniziative di sostegno e aiuto; propone soluzioni per favorire l'attuazione di misure alternative alla detenzione per i minori in carcere; vigila sulla programmazione radiotelevisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e su altre forme di comunicazione audiovisiva e telematica regionale; collabora con le istituzioni scolastiche per promuovere azioni di contrasto alla dispersione scolastica e azioni positive per la diffusione della cultura e del rispetto delle differenze, nonché per la gestione e il superamento dei conflitti in ambito scolastico e sociale; promuove iniziative volte a prolungare, anche dopo la maggiore età e fino al loro compimento le attività in corso di tipo educativo, di formazione o di sostegno.
- All'**art. 9** la legge descrive le attribuzioni del Garante nei riguardi di chi è sottoposto a misure restrittive della libertà personale o sia trattenuto in centri di identificazione ed espulsione o ricoverato in strutture sanitarie per trattamenti sanitari obbligatori o che si trovi in altri luoghi di restrizione o di limitazione delle libertà personali descrivendone l'attività e affidandogli

il compito di proporre delle soluzioni per favorire l'attuazione delle misure alternative alla detenzione, in particolare nei confronti delle madri di bambini di età inferiore ai sei anni e delle persone detenute nel periodo conclusivo della pena. Infine, l'art. 10 affida al Garante il compito attivarsi per contrastare comportamenti o azioni che violino la condizione di parità nell'ambito dei diritti umani segnalando le violazioni accertate, verificando l'attuazione delle norme relative all'iscrizione anagrafica e vigilando sul rispetto del diritto alla salute delle persone indipendentemente dalla cittadinanza e dalla condizione giuridica.

La **Regione Molise** con l'approvazione della **LR 13/2014** sul riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali, individua le attività di predisposizione ed erogazione di servizi o prestazioni economiche destinate alla rimozione e al superamento delle situazioni di bisogno e di difficoltà che le persone incontrano nel corso della vita recependo, in tal modo, la legge quadro nazionale (L. 328/2000) e dotandosi di una cornice normativa di riferimento per l'autonomia delle singole persone, le pari opportunità, la non discriminazione, la costruzione di comunità solidali, l'eliminazione e la riduzione delle condizioni di disagio e di esclusione. Così, la legge mette in evidenza i principali protagonisti (soggetti istituzionali, i sindacati, gli enti di patronato, le parti sociali, il terzo settore e il volontariato), definisce i ruoli e le rispettive competenze dei soggetti coinvolti nella gestione dei servizi sociali; istituisce la Consulta regionale per le politiche sociali (**art. 27**) e la Conferenza regionale delle politiche sociali (**art. 28**).

Sebbene non diretto solo ai minori, l'**art. 3** individua alcuni principi a cui si ispira il sistema integrato essenziali per il raggiungimento dei fini della legge stessa e qui ne ricordiamo alcuni: rispetto della libertà e della dignità della persona; garanzia dell'uguaglianza e pari opportunità in relazione a condizioni sociali; valorizzazione delle potenzialità delle risorse della persona e delle differenze di genere; personalizzazione degli interventi; prevenzione e rimozione delle condizioni di disagio sociale; valorizzazione e sostegno del ruolo peculiare delle famiglie quali luoghi privilegiati per lo sviluppo e la cura della persona.

All'**art. 4** la legge ribadisce che nelle more della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da parte dello Stato, la Regione e gli enti locali garantiscono le prestazioni e i servizi essenziali per assicurare il rispetto degli obiettivi tenendo conto delle risorse disponibili e delle esigenze delle diverse articolazioni territoriali. L'**art. 5**, invece, fissa il diritto di accesso agli interventi e ai servizi del sistema integrato per tutti coloro che sono residenti in Molise e poi specifica che alcune categorie di persone comunque presenti nel territorio della Regione che hanno il diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato (donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto; stranieri con permesso umanitario, stranieri con permesso di soggiorno, richiedenti asilo e rifugiati, minori di qualsiasi nazionalità). L'**art. 15** e l'**art. 44** collocano al centro del sistema integrato la famiglia promuovendo un sistema diretto a sostenerla quando è in difficoltà o in uno stato di disagio occupandosi della cura dei minori. In particolare l'art. 44 sottolinea l'importanza del ruolo delle politiche rivolte alla famiglia che devono necessariamente protendere e consistere «nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorire l'assolvimento delle responsabilità familiari, a sostenere la genitorialità, la maternità e la nascita, a individuare precocemente e affrontare le situazioni di disagio sociale ed economico delle famiglie, a creare reti di solidarietà locali». La legge elenca anche gli interventi e i servizi previsti per le famiglie tra cui quelli di sostegno alle famiglie impegnate in attività di cura e assistenza di minori in affidamento; i servizi e le attività di sostegno alla genitorialità e alla nascita, quelli di consulenza e di mediazione familiare; il sostegno alle persone nei casi di abuso e di maltrattamento; le iniziative dirette a consentire la conciliazione delle responsabilità lavorative e di quelle familiari, anche nel quadro dell'armonizzazione dei tempi e spazi delle città. L'**art. 20** prevede poi che tutte le strutture e i servizi socioassistenziali – già operanti o di nuova istituzione – siano soggetti all'autorizzazione al funzionamento quando, indipendentemente dalla denominazione dichiarata, sono rivolti ai minori, a scopo integrativo o sostitutivo della famiglia e a nuclei familiari (anche immigrati) in specifiche situazioni di difficoltà economica, connesse a forme estreme di povertà, anche

temporanee. All'**art. 40** la Regione provvede a istituire un fondo sociale per la realizzazione del sistema integrato costituito con le risorse provenienti dal Fondo nazionale politiche sociali e con le risorse proprie della Regione. Tali risorse saranno vincolate (nelle modalità di erogazione e nella scelta degli interventi) dalle indicazioni del Piano sociale regionale. La Regione in particolare finanzia gli interventi e le prestazioni sociali per il raggiungimento dei livelli minimi di assistenza previsti dall'**art. 4** mentre i comuni cofinanziano l'erogazione dei servizi sociali, per il raggiungimento dei livelli con risorse proprie almeno nella misura prevista dal Piano sociale regionale.

La Regione con la legge in esame promuove poi la realizzazione di una rete estesa, qualificata e differenziata su tutto il territorio regionale di strutture e servizi socioeducativi per la prima infanzia che comprende un'offerta caratterizzata da opportunità educative e ludiche differenziate, da tipologie e modalità di fruizione flessibili, in grado di garantire la formazione dei bambini e la conciliazione dei tempi e delle responsabilità genitoriali. L'obiettivo è chiaramente quello di sostenere lo sviluppo e il benessere del bambino, il ruolo educativo dei genitori, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con attenzione anche alle ricadute occupazionali connesse. La legge, all'**art. 45**, si occupa poi di politiche specificamente rivolte ai minori disciplinando una serie di interventi, azioni e servizi specificamente finalizzati a garantire ai bambini e agli adolescenti un grado di protezione e cure per il loro benessere e sereno sviluppo sociale, sottolineando che in tutti gli atti che la Regione promuove e sostiene nei confronti di bambini e adolescenti l'interesse del minore è considerato superiore (fra tutti ricordiamo: l'ascolto e il sostegno per promuovere l'esercizio dei diritti di cittadinanza sociale e prevenire forme di esclusione e di devianza, privilegiando la crescita del minore nel proprio ambiente familiare; il pronto intervento, l'accoglienza, la protezione, l'assistenza e il supporto ai minori italiani e stranieri che si trovano in stato di abbandono o privi di assistenza familiare o che risultano non accompagnati (ex art. 33 del D.Lgs. n. 286/1998); la tempestiva segnalazione da parte dei servizi di assistenza all'autorità giudiziaria, quando sono a conoscenza dello stato di abbandono di un minore; le azioni

scaturite dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria; l'affidamento temporaneo dei minori a famiglie, a servizi residenziali socioeducativi e alle altre tipologie di affidamento). Infine la legge ricorda, all'**art. 51**, che per concorrere al contrasto della violenza contro le donne, i minori e la violenza in ambito familiare, la Regione opera mediante gli interventi previsti dalla legge regionale 10 ottobre 2013, n. 15.

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

EMILIA-ROMAGNA, LR 28 marzo 2014, n. 2, Norme per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare (persona che presta volontariamente cura ed assistenza), pubblicata nel BUR Emilia-Romagna 28 marzo 2014, n. 93

La **Regione Emilia-Romagna**, con l'approvazione della **LR 28 marzo 2014, n. 2**, si dota di una norma che riconosce e promuove la cura familiare e la solidarietà come beni sociali, in un'ottica di responsabilizzazione diffusa e di sviluppo di comunità. Ne consegue una vera e propria valorizzazione della nuova figura del "caregiver familiare" come componente "informale" della rete di assistenza alla persona e risorsa del sistema integrato dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari. L'**art. 2** ne definisce la figura: «la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile» si prende cura, «in diverse forme», di una persona cara non in grado di prendersi cura di se stessa, l'assiste e cura, la supporta nella vita di relazione, concorre al suo benessere psicofisico, l'aiuta nella mobilità e nel disbrigo delle pratiche amministrative, si integra con gli operatori che forniscono attività di assistenza e di cura. È l'**art. 3** a stabilire che i servizi sociali dei comuni e i servizi delle aziende sanitarie riconoscono la nuova figura come un elemento della rete del welfare locale fornendo al caregiver familiare un'informazione completa sulle problematiche di cui soffre la persona assistita, sui bisogni assistenziali e le cure necessarie, sui criteri di accesso alle prestazioni sociali, sociosanitarie e sanitarie, sulle diverse opportunità e risorse operanti sul territorio che possono essere di sostegno all'assistenza e alla cura. Il piano assistenziale individualizzato definisce le funzioni

del caregiver, «nonché le prestazioni, gli ausili, i contributi necessari e i supporti che i servizi sociali e sanitari si impegnano a fornire» per consentire un'attività di assistenza e di cura appropriate. L'**art. 4** disciplina gli interventi a favore del caregiver familiare previsti sia dalla Regione, sia dai comuni e dalle asl, sempre «nei limiti delle risorse disponibili», mentre, l'**art. 5** prevede la «rete di sostegno al caregiver familiare nell'ambito del sistema integrato» dei servizi sociali, sociosanitari e sanitari e da reti di solidarietà. Infine, l'**art. 8** dichiara che per l'attuazione della legge si provvede nell'ambito delle risorse disponibili e comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

LAZIO, LR 19 marzo 2014, n. 4. Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna

Con la **LR 4/2014** la **Regione Lazio** riconosce che ogni forma e grado di violenza contro le donne rappresenta una violazione dei diritti umani fondamentali che ostacola il raggiungimento della parità tra i sessi e, nel rispetto della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979, della Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa, firmata a Istanbul l'11 maggio 2011, dei principi costituzionali e dell'art. 6 dello Statuto, prevede e sostiene numerosi interventi e misure volti a contrastare e prevenire ogni forma e grado di violenza nei confronti delle donne, perpetrata nella vita pubblica e in quella privata. Il fine della legge è di salvaguardare la libertà, la dignità e l'integrità di ogni donna ma soprattutto quello, comune allo spirito di altre leggi regionali aventi lo stesso obiettivo, di promuovere una vera e propria "cultura" al rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze di genere perché solo facilitando e facendo comprendere le

relazioni fondate sul principio di uguaglianza e di parità fra maschi e femmine (e tenendo ben presente che il concetto di pari dignità include anche quello di differenza di genere) è possibile arrivare a una cultura che consideri un disvalore le prevaricazioni degli uomini sulle donne che, alla fine, supportano e legittimano la violenza maschile nelle relazioni intime, nell'ambito familiare, lavorativo e sociale. Di questo la Regione dà conferma anche quando tra le azioni volute per contrastare la violenza, include quelle rivolte al contrasto (nella comunicazione) dell'uso di termini, immagini, linguaggio, verbale e non verbale, prassi discriminatorie offensive e lesive della dignità delle donne; ma lo si vede anche quando tra le azioni promuove il cambiamento di mentalità prima di tutto nelle scuole, individuando specifici progetti rivolti anche a docenti e genitori per la diffusione di una cultura dei diritti umani e del rispetto dell'altro. Rispondono allo stesso scopo gli interventi rivolti agli uomini e posti in essere dagli uomini, per agevolare la comprensione del fenomeno della violenza contro le donne e i minori; gli specifici percorsi di educazione all'affettività per il miglioramento dell'autostima; le campagne informative e le azioni di sensibilizzazione della popolazione e degli operatori del settore volte a proporre modelli positivi nelle relazioni tra uomo e donna, la formazione di operatori.

La legge potenzia inoltre i servizi per le donne vittime di violenza attraverso la presenza omogenea delle strutture (strutture antiviolenza **art. 4**, centri antiviolenza e case rifugio **art. 5**, case della semi-autonomia **art. 6**) in tutto il territorio regionale. Infine introduce nuove forme di sostegno come la creazione di una Cabina di regia, con compiti di coordinamento e l'istituzione dell'Osservatorio regionale per il monitoraggio e l'analisi dei dati. Importante è poi l'**art. 2**, comma 3, della legge che dà la facoltà alla Regione di costituirsi parte civile in tutti i processi celebrati nel suo territorio aventi a oggetto quei reati che presuppongono l'esercizio di condotte violente, anche di carattere morale, ai danni delle donne e dei minori di età (senza ulteriori oneri per la finanza regionale) e l'istituzione di uno specifico Fondo con una dotazione di un milione di euro.

HANNO SCRITTO IN QUESTO NUMERO

LAURA BALDASSARRE

Coordinatrice Area diritti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Esperta sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, lavora dal 1992 presso l'Unicef Italia, attualmente è distaccata presso l'Autorità. Partecipa ai tavoli di lavoro istituzionali (come l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza), promuovendo attività di coordinamento e collaborazione con il mondo associativo. Curatrice di rapporti, saggi e articoli; tiene regolarmente lezioni in ambito universitario e svolge relazioni in convegni, seminari di studio, incontri di formazione.

ERIKA BERNACCHI

Laureata in Scienze politiche, esperta in diritti dell'infanzia e delle donne, è ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti dove opera dal 2001. Si è occupata in particolare di ricerca e progetti sulle politiche per l'infanzia in ambito europeo e internazionale ed è stata coordinatrice del Segretariato della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope). Nel 2013 ha conseguito un dottorato di ricerca in Women's studies presso University College of Dublin con una tesi sulle associazioni interculturali di donne alla luce delle teorie del femminismo postcoloniale.

DONATA BIANCHI

Ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Consulente familiare, si occupa di politiche per la protezione dell'infanzia, con particolare attenzione ai temi della violenza. Collabora alle attività dell'European Network of National Observatories on Childhood (ChildONEurope), del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dell'International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect e del Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

CRISTINA CALVANELLI

Laureata in Scienze politiche ha conseguito nel 2003 un master in Studi di genere e politiche di pari opportunità e nel 2007 la qualifica di Tecnico esperto nel settore della tutela antidiscriminatoria. Dal 2004 al 2010 ha collaborato con la Consigliera di parità della Regione Toscana in qualità di esperta in studi di genere, politiche di pari opportunità e tutela antidiscriminatoria. Svolge attività di progettazione e docenza per conto di agenzie formative e insegna in corsi seminariali

universitari. È curatrice di numerose pubblicazioni. Attualmente collabora con l'Istituto degli Innocenti di Firenze presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

ANNALISA D'AGOSTINO

Laureata con lode presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università LUISS Guido Carli di Roma, è dottoranda di ricerca in Diritto e impresa presso la Facoltà di Giurisprudenza dello stesso ateneo. All'attività accademica affianca quella di consulente in materia di politiche a tutela dell'infanzia. Autrice di diverse pubblicazioni sul tema, collabora con l'Istituto degli Innocenti di Firenze e ha lavorato per anni come esperta dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

LUCIA FAGNINI

Dottore di ricerca in Metodologia delle scienze sociali, lavora dal 2009 come ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Collabora alle attività di ricerca e di monitoraggio del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana occupandosi principalmente di minori fuori dalla famiglia di origine, affidato, adozione e maltrattamento.

BARBARA GUASTELLA

Giornalista, ha collaborato ad alcuni quotidiani e settimanali, occupandosi, fra l'altro, di cinema e temi sociali. Attualmente è redattrice del sito minori.gov.it. Nel 2008 ha curato la rassegna stampa specializzata sull'obbligo di istruzione per conto dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa di Firenze (allora Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica), ente con il quale ha continuato a collaborare fino al 2010. Nel 2009 ha pubblicato *Viaggio della memoria a Ebensee e Mauthausen*.

STEFANIA LAMBERTI

Ricercatrice dell'Università degli studi di Verona, insegna Metodologie didattiche e tecnologie per la didattica a Scienze della formazione primaria. Responsabile del Gruppo studio-ricerca-formazione cooperative learning del Centro studi interculturali dell'Università degli studi di Verona. Autrice di testi e articoli inerenti

l'educazione interculturale e il cooperative learning. È responsabile della collana "Cooperative learning ... per non uno di meno" della casa editrice QuiEdit.

FILOMENA MAGGINO

Professore di Statistica sociale presso l'Università di Firenze. È fondatrice e presidente dell'Associazione italiana per gli studi sulla qualità della vita e past-president della International Society for Quality-of-Life Studies. Membro di molte associazioni internazionali e dei comitati editoriali di diverse riviste scientifiche internazionali (tra cui *Social Indicators research*), è invitata come keynote speaker presso numerosi congressi internazionali. È autrice di numerose pubblicazioni.

SILVIA MAMMINI

Per anni consulente per le funzioni di programmazione e controllo di diversi enti sia in ambito educativo che sociosanitario in particolare per la stesura dei piani educativi e di salute, la costruzione di strumenti per il monitoraggio, la verifica e la valutazione degli interventi e dei servizi programmati, delle prestazioni erogate. All'Istituto degli Innocenti collabora con il Servizio ricerca e monitoraggio svolgendo attività di ricerca e monitoraggio sui temi dell'affidamento, adozione e maltrattamento.

CRISTINA MATTIUZZO

Laureata in Scienze politiche all'Università di Trieste, dal 2010 è ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti. Ha collaborato dal 2005 nell'ambito delle attività del Centro nazionale, in particolare nelle attività di ricerca e monitoraggio. Dal 2000 si è occupata di temi quali lo sfruttamento del lavoro minorile e l'immigrazione, collaborando con enti pubblici e privati sia nel contesto locale che della cooperazione internazionale. Nel 2013 ha curato per l'Istituto degli Innocenti la ricerca regionale *L'accoglienza di tipo semiresidenziale in Toscana: indagine regionale sui servizi semiresidenziali*.

ENRICO MORETTI

Statistico ed esperto di sistemi di monitoraggio e di ricerca sociale, lavora da venti anni sui temi dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia. Collabora con l'Istituto degli Innocenti di Firenze occupandosi prevalentemente delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

za. Tra le attività più rilevanti in corso di realizzazione è attualmente impegnato nella stesura del IV Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva in qualità di esperto di povertà minorile e inclusione sociale.

TESSA ONIDA

Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Firenze, ha lavorato per l'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche (attualmente Ittig). Dal 2002 svolge attività di documentalista giuridica curando le rassegne e i commenti della normativa sulla tematica minorile per il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

MARINA RAGO

Dopo aver conseguito un diploma di laurea in Discipline economiche e sociali presso l'Università del Molise, si è specializzata in metodologia delle scienze umane. Ha collaborato per diversi anni come ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze in varie attività di documentazione. Si è impegnata nel monitoraggio dei servizi per l'infanzia (legge 285/1997) e per l'attuazione di alcuni interventi in difesa dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

VALENTINA ROSSI

Giurista, ricercatrice dell'Istituto degli Innocenti dal 2000, collabora presso l'Ufficio Minori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla progettazione di interventi finalizzati a favorire l'applicazione dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu del 1989, al monitoraggio e all'analisi della programmazione e della progettazione locale in materia di infanzia e adolescenza.

ELISA VAGNOLI

Laureata con lode presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Firenze, ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in discipline penalistiche, diritto e procedura penale. È iscritta all'Albo degli avvocati del Foro di Firenze e svolge la professione legale prevalentemente nell'ambito del diritto di famiglia e del diritto penale. È autrice di pubblicazioni in materia di tutela dei minori e su tale tematica svolge attività di ricerca in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

