

v. Ambiente familiare e assistenza alternativa

(artt. 5, 9-11, 18.1-2, 19-21, 25, 27.4 e 39)¹

5.1 Sostegno alla genitorialità

Il concetto di sostegno alla genitorialità presenta una molteplicità di significati. Può essere riferito al supporto economico e ai servizi dovuti alle famiglie, così come può riferirsi a tutti quegli interventi di sostegno, anche di natura educativa, tesi a facilitare il corretto esercizio del ruolo genitoriale.

Il sostegno economico

Nel periodo preso in esame le politiche dei diversi Governi che si sono succeduti hanno messo a disposizione delle famiglie più povere nuove risorse economiche, utilizzando lo strumento sia delle agevolazioni fiscali, sia dei trasferimenti monetari.

L'intervento più significativo è quello introdotto con la Finanziaria 2007, nel quadro di un più ampio intervento sull'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), che ha destinato risorse stimate in tre miliardi di euro all'anno a favore delle famiglie con figli con redditi medio bassi. Il **sostegno ai redditi familiari** è stato attuato sia rimodulando le aliquote fiscali, sia, principalmente, trasformando le deduzioni per carichi familiari in detrazioni d'imposta². Le detrazioni per i figli sono articolate a seconda dell'età degli stessi (superiore o inferiore a tre anni) e del loro numero e decrescono all'aumentare del reddito complessivo del contribuente. A titolo di esempio, nel caso di un contribuente con due minori a carico la detrazione dall'imposta è pari a 1.600 euro per i redditi minimi e decresce linearmente rispetto al reddito complessivo individuale del contribuente, sino ad annullarsi intorno a 111 mila euro.

Sul fronte della spesa, è da segnalare un intervento importante in tema di assegni per il nucleo familiare per i dipendenti e i parasubordinati; anche questi assegni sono decrescenti, in funzione del reddito familiare. La riforma, oltre ad elevare la misura degli assegni, ha riformato il meccanismo di calcolo degli stessi, adottando un criterio di decrescita che elimina irrazionali riduzioni dell'assegno che in precedenza si potevano verificare anche per piccoli incrementi del reddito familiare (c.d. trappole della povertà)³.

¹ Per attività in programmazione post-2007 si rinvia alla Sezione IX.

² La deduzione consiste in una riduzione della base imponibile: il beneficio per il contribuente è quindi dato dalla deduzione moltiplicata per l'aliquota marginale spettante. La detrazione comporta invece una riduzione dell'imposta lorda. *Ceteris paribus*, il passaggio dallo strumento delle deduzioni a quello delle detrazioni, in un'imposta progressiva caratterizzata da aliquote marginali crescenti, tende a favorire i contribuenti con redditi più bassi.

³ Per esempio è prevista la detrazione IRPEF del 19% delle spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, per un importo complessivamente non superiore a 632 euro annui per ogni figlio ospitato (l'importo massimo della detrazione è, dunque, di 120,08 euro), e le detrazioni per carichi di famiglia e per redditi di lavoro si calcolano sul reddito complessivo, al netto della rendita dell'immobile adibito ad abitazione principale e delle relative pertinenze (L. 244/2007).

L'assegno familiare, combinato con la detrazione, ha raggiunto per i redditi bassi (14.000 euro) i 2.400 euro annui per i figli minori di tre anni e i 2.300 euro per quelli tra i tre e i 18 anni. La detrazione d'imposta ha interessato anche i lavoratori autonomi, che hanno ricevuto in media 100 euro per ogni figlio minore. L'intervento ha rappresentato un primo tassello di una più ampia riforma di sostegno del reddito familiare, i cui benefici erano destinati ad essere progressivamente incrementati ed estesi. Particolarmente significativa sarebbe una riforma che rendesse universali gli assegni al nucleo familiare, attualmente riservati alla sola categoria del lavoro dipendente e parasubordinato.

Con la Finanziaria 2008 è stata inoltre introdotta una detrazione fiscale di 1.200 euro a favore di tutte le famiglie numerose, con almeno quattro figli a carico⁴. Si tratta di un intervento strutturale che spetta già a partire dall'anno 2007 e si somma agli altri benefici fiscali connessi ai carichi familiari. Pur trattandosi di un intervento circoscritto a un sottoinsieme molto limitato di nuclei familiari, tale detrazione potrà essere fruita, sotto forma di rimborso, anche dai contribuenti «incapienti», vale a dire da soggetti che non possono fruire integralmente delle detrazioni spettanti a causa di un imponibile troppo basso. L'estensione di questo principio rappresenterebbe un importante avanzamento della capacità redistributiva degli interventi a sostegno delle famiglie, realizzati attraverso lo strumento dell'imposta personale sul reddito (c.d. principio dell'imposta negativa).

La stessa Finanziaria 2008 ha previsto altresì l'aumento dell'assegno ai nuclei familiari con almeno un componente inabile e ai nuclei orfanili; all'intervento sono stati destinati 30 milioni di euro, conseguendo un aumento degli importi non inferiore al 10%.

Per quanto riguarda in particolare le **famiglie numerose**, la Finanziaria 2007 stabilisce che il Fondo per le politiche della famiglia possa essere impiegato, tra l'altro, per la sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro. In attuazione di tale previsione sono stati stipulati appositi accordi con le Regioni, a seguito dei quali sono stati erogati i previsti finanziamenti statali. Gli accordi prevedono iniziative sperimentali di riduzione degli oneri sostenuti dalle famiglie con quattro o più figli, compresi i minori in affido, rivolte ai servizi di erogazione dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua e di raccolta dei rifiuti solidi urbani, nonché iniziative sul contenimento dei costi sostenuti dalle famiglie stesse per la fruizione o l'accesso ad altri beni o servizi in sede locale. Si segnala infine il DM 28 dicembre 2007 che ha previsto un nuovo regime di protezione sociale che garantirà un risparmio del 20% circa sulle bollette dell'energia elettrica ai clienti domestici in condizioni di disagio economico. Il valore del «bonus» sarà differenziato a seconda della numerosità del nucleo familiare.

La preoccupazione per il basso livello di natalità, dovuto in parte all'inadeguatezza dei redditi, soprattutto delle coppie giovani, ha motivato l'introduzione della misura *una tantum* del «bonus bebé», reso attivo nel 2003 per ogni secondo figlio o di ordine superiore (L. 326/2003) e finanziato nuovamente per i nati nel 2005 (esteso a tutte le nascite) con la L. 266/2005 (Finanziaria 2006)⁵.

⁴ In presenza di almeno quattro figli ai genitori è riconosciuta un'ulteriore detrazione di 1.200 euro, ripartita al 50% fra i genitori. In caso di genitori separati o divorziati la detrazione spetta in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. In caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro la detrazione compete a quest'ultimo per l'importo totale. In caso di incapacienza è riconosciuto un credito di ammontare pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza (L. 244/2007).

⁵ In accordo con quanto previsto nella Legge finanziaria per il 2006, il cosiddetto «bonus bebé», consistente in un assegno *una tantum* da 1.000 euro, spetta a ogni figlio che è nato o è stato adottato nel 2005, ma anche a ogni secondogenito o successivo figlio che è nato nel 2006, e a ogni soggetto minore che è stato adottato nel

Le politiche per la conciliazione

Le politiche per la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro forniscono strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentono a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che gioca all'interno di società complesse.

In tale contesto si colloca l'art. 9 della L. 8 marzo 2000, n. 53, così come recepito dal DLGS 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53*, che prevede l'erogazione di contributi, di cui almeno il 50% destinato a imprese fino a 50 dipendenti, in favore di aziende che prevedono di attuare azioni positive per la flessibilità e di lavoratori autonomi o titolari d'impresa che intendono sviluppare azioni per la conciliazione tra vita familiare e lavorativa. L'obiettivo di tale strumento è quello di agevolare la conciliazione dei tempi di vita familiare e professionale attraverso il finanziamento di progetti che introducano nuove modalità organizzative e gestionali dei tempi di lavoro o servizi capaci di qualificare l'azienda come *family friendly*.

Nel corso degli ultimi anni sono stati promossi progetti di azioni positive per la sperimentazione di forme di flessibilità dell'orario di lavoro, di parttime, di telelavoro, di sostituzione, di formazione e assistenza al rientro al lavoro dopo periodi di congedo in relazione alle esigenze di cura della famiglia. In applicazione dell'art. 9 della L. 53/2000, si riportano i dati relativi ai progetti presentati e finanziati nel 2007.

Anno 2007

Scadenza	Totale progetti presentati	Totale progetti approvati	% approvazione	Finanziamento richiesto	Finanziamento concesso
Feb-07	90	50	55,56%	€ 6.846.708,44	€ 3.052.326,69
Giu-07	76	46	60,53%	€ 6.290.216,39	€ 1.597.024,38
Ott-07	66	46	69,70%	€ 8.258.822,81	€ 4.055.166,20
Totale	232	142	61,21%	€ 21.395.747,64	€ 8.704.517,27

Fonte: Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

I servizi socio-educativi per la prima infanzia

Lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, ovvero degli asili nido e dei servizi integrativi, rappresenta una priorità d'intervento del Governo, costituendo una componente essenziale dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche volte alla conciliazione tra vita familiare e professionale e favorendo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Con la Legge finanziaria per il 2007 è stato varato un Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, con la

2006. L'assegno può essere incassato da chi esercita sul figlio la potestà genitoriale, a condizione che sia cittadino comunitario residente in Italia, e che abbia un reddito annuo complessivo (nucleo familiare) non superiore ai 50 mila euro; in particolare, per i figli nati nel 2005 il reddito di riferimento è quello del 2004, mentre per i nati nel 2006 è quello del 2005.

duplice finalità di favorire il conseguimento entro il 2010 dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e, dall'altro, di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese. Il Piano nazionale si inserisce in un contesto territorialmente differenziato in termini di copertura dell'offerta dei servizi per la prima infanzia. Suddividendo il territorio nazionale nelle tre aree, Nord, Centro, Sud e Isole, i valori della copertura del servizio sono pari al 15,7% per le Regioni del Nord, al 15,5% per le quattro Regioni del Centro e pari al 4,4% per le otto Regioni del Sud, comprese le Isole.

Il Piano si sviluppa nel triennio 2007-2009, ed è attuato dalle Regioni e Province autonome a seguito di un'apposita intesa, del 26 settembre 2007, tra il Governo, le Regioni e le autonomie nella quale sono stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni e i criteri e le modalità di attuazione. Tale intesa è finalizzata alla creazione di una rete «integrata, estesa, qualificata e differenziata» in tutto il territorio nazionale di asili nido, servizi integrativi e servizi innovativi nei luoghi di lavoro, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Per il triennio 2007-2009 sono stati stanziati inizialmente **604 milioni di euro**, di cui 340 a carico dello Stato e 264 a carico delle Regioni e delle autonomie locali, che concorrono al finanziamento del Piano per un impegno economico non inferiore del 30% delle risorse statali ripartite. Con la Legge finanziaria 2007 è stato dunque avviato un progetto in materia di potenziamento di servizi per l'infanzia e per la famiglia organico e di lungo respiro che non ha precedenti in Italia: 340 milioni di euro, di cui 250 milioni tra tutte le Regioni (obiettivo Lisbona), e 90 milioni alle 11 Regioni che presentano un tasso di copertura inferiore alla media nazionale (obiettivo perequazione regionale). Si tratta di tutte le regioni del Sud, a cui si aggiungono il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Lazio.

In particolare, 250 milioni di euro di risorse statali sono stati ripartiti tra tutte le Regioni utilizzando i seguenti criteri: tasso demografico 0-3 anni, nella misura del 50%, tasso di occupazione femminile nella misura del 20%, tasso di disoccupazione femminile nella misura del 15% e tasso di copertura del servizio nella misura del 15%. Inoltre, 90 milioni sono stati ripartiti in proporzione alla differenza tra la copertura media nazionale al 2004 e la copertura calcolata per ogni Regione in misura proporzionale al criterio demografico relativo alla popolazione 0-36 mesi.

Le Regioni del Centro e del Nord contribuiscono al Piano con un cofinanziamento del 30%, pari a circa ulteriori 53 milioni di euro. A tali risorse si aggiungono 211 milioni che le Regioni del Sud, nell'ambito del QSN (Quadro strategico nazionale), si impegnano a destinare allo sviluppo delle strutture socioeducative, per raggiungere gli obiettivi e i target richiesti dal QSN. La quantificazione del cofinanziamento per le Regioni del Mezzogiorno è stata calcolata e fissata in funzione del raggiungimento degli obiettivi fissati dal QSN, ed è dunque maggiore per le Regioni che hanno valori attuali distanti dai target fissati. In particolare si è calcolato un incremento del 25% della distanza da colmare tra la situazione di partenza e il 12% fissato per il meccanismo premiale.

Il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e il Quadro strategico nazionale 2007-2013

È importante evidenziare che nell'attuazione del Piano si è realizzata una virtuosa sinergia con la strategia del QSN 2007-2013, che elabora e descrive la politica regionale unitaria, nell'ottica del superamento e della rimozione degli squilibri economici e sociali sul territorio nazionale.

Il QSN 2007-2013 fissa, per le Regioni del Mezzogiorno, con riferimento a un ristretto numero di servizi ritenuti essenziali, quattro obiettivi di servizio.

Il QSN fissa inoltre un meccanismo premiale per incentivare le Regioni del Mezzogiorno a raggiungere entro il 2013 obiettivi quantificati (target), uguali per tutte. In particolare, è stato identificato quale obiettivo di servizio l'aumento dei servizi di cura alla persona, distinguendo i due obiettivi specifici relativi ai servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana, nella convinzione che l'aumento della frequenza e della qualità delle prestazioni contribuisca ad alleggerire i carichi familiari e a favorire la partecipazione femminile del mercato del lavoro.

Le risorse premiali complessivamente destinate al raggiungimento dei quattro obiettivi è pari a 750 milioni di euro, che saranno assegnate alle Regioni del Mezzogiorno che al 2013 avranno raggiunto i target fissati per l'obiettivo. Una quota del premio sarà assegnata già nel 2009 sulla base del miglioramento rispetto alla situazione di partenza di ciascuna Regione.

Il target fissato riguardo ai servizi per l'infanzia è suddiviso su due indicatori: la percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia, che nel 2013 deve raggiungere il 35%, e la percentuale di bambini in età 0-3 che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (di cui almeno il 70% in asili nido), che nel 2013 deve raggiungere il 12% per tutte le Regioni del Mezzogiorno.

Occorre ricordare, infine, che con riferimento agli obiettivi di servizio QSN, nell'ambito del progetto Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli obiettivi di servizio 2007-2013, al Dipartimento per le politiche della famiglia e al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sono stati assegnati 2 milioni di euro al fine di conseguire gli obiettivi di incremento dei servizi per la prima infanzia.

Sezioni primavera

Un'importante novità nel settore dei servizi per la prima infanzia è stato introdotto con la L. 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*. Nel ribadire il carattere educativo e promozionale della scuola dell'infanzia, si afferma anche che alla medesima «possono essere iscritti secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione le bambine e i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative».

Questa possibilità, che mira a dare risposta ai bisogni di cura di quelle famiglie che non trovano ospitalità per i loro bambini nei nidi d'infanzia, è stata oggetto di accese discussioni. Il punto di mediazione è stato trovato concedendo ai Comuni il diritto di valutare – in maniera vincolante – l' idoneità degli ambienti e delle strutture. Successivamente (a.s. 2007/2008) sono state introdotte le “Sezioni primavera”, un servizio educativo sperimentale, integrativo dell'offerta degli asili (0-3 anni) e della scuola dell'infanzia (3-5 anni), rivolto ai bambini dai 2 ai 3 anni. Lo stanziamento complessivo per tale iniziativa ammonta a un totale di 35 milioni di euro. Sulla base dei progetti presentati sono state finanziate 1.362 «Sezioni primavera», di cui 517 al Nord, 207 al Centro, 442 al Sud e 196 alle Isole⁶.

⁶ È significativo segnalare come l'intervento statale abbia avuto un “effetto volano”, per cui molte Regioni hanno deciso di immettere risorse proprie per finanziare tutti i progetti ammessi. Inoltre, l'ingente investimento pubblico nel settore stimola anche l'investimento dei privati nell'offerta dei servizi, la cui qualità potrà essere sempre garantita da rigorose procedure di accreditamento a cura delle amministrazioni locali.

Integrazione delle risorse statali per il Piano nidi e Finanziaria 2008

Con il DL 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito dalla L. 222/2007, il Governo ha stanziato **ulteriori 25 milioni di euro** per incrementare il piano straordinario per i servizi socioeducativi, a cui si sono aggiunti altri **25 milioni di euro** provenienti da una rimodulazione del Fondo per la famiglia 2007. Inoltre la Finanziaria 2008, alle risorse già stanziata dalla Finanziaria 2007 e oggetto dell'intesa, pari a 340 milioni di euro per il triennio, aggiunge per l'anno in corso 66,4 milioni di euro, 10 dei quali sono destinati al finanziamento delle «Sezioni primavera» per il 2008.

Pertanto, ad oggi, le risorse che sono state globalmente dedicate allo sviluppo del settore dei servizio socioeducativi per la prima infanzia **ammontano a oltre 747 milioni**: 446,4 milioni di risorse statali per finanziare il Piano straordinario triennale, 281 milioni di risorse regionali per cofinanziare il Piano, e ulteriori 20 milioni di risorse statali destinati al finanziamento delle Sezioni primavera.

Risorse destinate ai servizi per la prima infanzia

Piano nidi	Risorse	
FONDI STATALI		
	Finanziaria 2007	300.000.000
	Fondo famiglia 2007	40.000.000
	Integrazioni Fondo nidi 2007	25.000.000
	Integrazioni Fondo famiglia 2007	25.000.000
	Finanziaria 2008	56.462.000
	Totale fondi statali	446.462.000
FONDI REGIONALI		
	Cofinanziamento Regioni del Nord 2007	53.008.952
	Cofinanziamento Regioni del Nord 2008	16.598.350
	Cofinanziamento Regioni del Sud 2007	211.550.940
	Totale fondi regionali	281.158.242
	Totale Piano nidi	727.620.242

Fonte: Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

5.2 Responsabilità genitoriali

Educazione familiare e responsabilità genitoriali

L'educazione familiare è volta a promuovere una più matura cultura della genitorialità ed esplicitarsi come uno dei contesti di sostegno all'esperienza genitoriale.

Tra le esperienze già realizzate in tale ambito sono da ricordare quelle promosse dai centri per le famiglie, dai centri infanzia-adolescenza-famiglia nonché le reti delle famiglie solidali, le consulte e le alleanze locali per le famiglie, creati in quasi tutte le regioni italiane a partire dai primi finanziamenti previsti dalla L. 285/1997 o su specifica normativa regionale.

La L. 285/1997 ha consentito il finanziamento, tra gli altri, di progetti destinati al **sostegno delle responsabilità genitoriali**, in particolare mediante (art. 4) l'erogazione di un

minimo vitale a favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie o affidati a uno solo dei genitori; attività di informazione e di sostegno alle scelte di maternità e paternità, facilitando l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità; azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale; servizi di mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori al fine del superamento delle difficoltà relazionali. Con riferimento al periodo 2001-2004, su un totale di 2.818 progetti presentati, oltre 500 sono riferiti al sostegno alla genitorialità.

Nel contesto della preparazione del nuovo Piano nazionale d'azione, come già evidenziato, si ricorda l'attività del gruppo di lavoro che ha approfondito il tema dei rapporti tra le generazioni e della relazione educativa.

Se, per quanto attiene alla responsabilità giuridica dei genitori, si rinvia a quanto riportato nel precedente rapporto, in questa fase si ritiene utile richiamare invece il tema delle **relazioni tra scuola e famiglie**.

Con il conferimento della personalità giuridica alle scuole di ogni ordine e grado con la conseguente autonomia finanziaria, organizzativa, di ricerca e sviluppo operato dalla L. 59/1997, e il riconoscimento agli enti locali, come si evince dall'art. 139 del DL n. 112 del 31 marzo 1998, di importanti funzioni concernenti l'istituzione e la soppressione degli istituti scolastici, l'organizzazione delle modalità d'uso degli edifici scolastici, la gestione del processo di integrazione dei bambini diversamente abili, l'organizzazione di iniziative di educazione degli adulti e di educazione alla salute, diviene elemento importante della scuola dell'autonomia il **Piano dell'offerta formativa**, che ogni scuola deve elaborare in modo coerente «con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi» e in maniera da considerare le «esigenze del contesto culturale, sociale ed economico del territorio». L'autonomia conferisce alle singole unità scolastiche una specifica identità e una relativa capacità decisionale. Il Piano è infatti elaborato dal Collegio dei docenti, che si avvale degli indirizzi generali definiti dal Consiglio di circolo o di istituto e tenendo di conto delle indicazioni presentate da eventuali associazioni dei genitori e, nella scuola superiore, da parte degli studenti. Appare fra l'altro significativo che si riconosca esplicitamente al dirigente scolastico il compito di attivare i «necessari rapporti con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio». La scuola si apre quindi, sempre di più, al rapporto con le famiglie e la comunità locale.

Il ruolo fondamentale della famiglia viene riconosciuto in importanti documenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, laddove si prefigura una scuola come «comunità». Recentemente tale prospettiva è ribadita dal medesimo Ministero, che nelle *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, pubblicate nel luglio 2007, rileva a chiare lettere che «la scuola perseguirà costantemente l'obiettivo di costruire un'alleanza educativa con i genitori»⁷.

I consulenti familiari

Tra gli interventi previsti dal Fondo nazionale per le politiche della famiglia – introdotto dalla Legge finanziaria 2007 – è stata rivolta una specifica attenzione alla **riorganizzazione dei consulenti familiari**, creati con la L. 405/1975, favorendone l'evoluzione verso

⁷ Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, Roma, settembre 2007, p. 18-19.

veri e propri centri per la famiglia, tenendo conto delle esperienze più meritevoli affermatesi negli ultimi anni nel nostro Paese.

In tale ottica, grazie anche a specifici accordi con le Regioni, è stata promossa la multidisciplinarietà degli interventi nei confronti delle famiglie, con riguardo alle problematiche educative, di carattere giuridico, psicologico e di promozione della salute, attraverso lo svolgimento di funzioni di educazione permanente e di mediazione familiare, la promozione di interventi di sostegno sociale a favore dei genitori nelle fasi precedenti e successive al parto e nei percorsi di crescita e formazione dei figli, la promozione e diffusione di interventi di ascolto e sostegno, anche mediante lo sviluppo di iniziative di solidarietà, sussidiarietà e di reciproco aiuto, nonché mediante integrazioni operative con altri servizi quali i centri per la famiglia⁸.

Il consultorio familiare può fare molto nell'aiutare i giovani a impadronirsi di conoscenze tali da metterli in grado di vivere consapevolmente l'esperienza di coppia.

Con riferimento a specifici «spazi giovani» nei consultori, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha effettuato una verifica in tutte le Regioni. Il database, aggiornato al dicembre 2007, è pubblicato sul portale www.ministerosalute.it.

Numero di consultori familiari per Regione (2007)

Regioni e Province autonome	Consultori familiari	con Spazi giovani
Piemonte	179	41
Valle d'Aosta	20	1
Lombardia	151	42
Provincia di Bolzano	14	6
Provincia di Trento	21	2
Veneto	124	46
Friuli Venezia Giulia	1	0
Liguria	97	16
Emilia-Romagna	204	30
Toscana	240	47
Umbria	77	9
Marche	71	11
Lazio	164	46
Abruzzo	75	11
Molise	7	2
Campania	170	42
Puglia	162	36
Basilicata	35	19
Calabria	72	35
Sicilia	192	93
Sardegna	80	15
Totale	2186	553

Lo «spazio giovani» svolge la propria attività attraverso il lavoro di équipe di differenti professionalità, in spazi e orari diversi da quello degli adulti, e in stretto collegamento con il mondo della scuola.

⁸ I consultori sono nati come la prima grande sfida all'integrazione sociosanitaria. L'esperienza di molti Comuni e di molte amministrazioni locali ha permesso di sviluppare un rapporto vero tra il consultorio (luogo di integrazione sociosanitaria) e il centro famiglia (luogo di riferimento per le famiglie), con l'obiettivo di rilanciare l'integrazione tra le diverse professionalità che si prendono cura delle famiglie.

Il lavoro nelle scuole, svolto da personale con apposita e specifica preparazione, è il modo per far conoscere e accreditare il servizio presso i giovani. Sono molte le realtà in cui vengono previsti incontri di educazione alla salute e all'affettività con il coinvolgimento degli insegnanti e possibilmente dei genitori (affinché siano in grado di accogliere domande e di veicolare contenuti) e i giovani invitati presso le sedi consultoriali per approfondimenti o esposizione di problematiche personali.

Alcuni aspetti più frequentemente trattati nell'età adolescenziale riguardano la sfera sessuale, le conflittualità con i genitori e la prevenzione delle gravidanze non desiderate in età adolescenziale.

5.3 Separazione dai genitori⁹

Sul mantenimento dei rapporti fra genitori e figli, è recentemente intervenuta la L. 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*. La nuova legge attua una svolta nella cultura dell'affido a seguito di separazione e divorzio, riaffermando il principio secondo il quale tutti i figli minori (legittimi e naturali) hanno diritto a conservare un rapporto continuativo ed equilibrato con entrambi i genitori anche in ipotesi di disgregazione del nucleo familiare. La norma sancisce il dovere di maggiore controllo sull'educazione, la salute e le attività ricreative dei figli, da parte di entrambi i genitori, dovere che si trasforma inevitabilmente nell'opportunità di trascorrere maggior tempo con i propri bambini, al di là degli esiti dell'unione coniugale. Si afferma inoltre contemporaneamente il diritto fondamentale dei nonni, e dei familiari più stretti, ad avere un contatto continuativo con i propri nipoti, diritto non contemplato dalla precedente legge che ne rimetteva la facoltà alla pura discrezionalità del genitore affidatario.

La legge presenta un quadro normativo fortemente protettivo del coniuge più debole, nel quale trova, pertanto, piena affermazione il principio della «bigenitorialità» così come riconosciuto nel diritto naturale.

Particolari casi di separazione del minore dalla propria famiglia si hanno anche in presenza della detenzione dei genitori. La normativa italiana prevede una serie di azioni a tutela del rapporto genitoriale, soprattutto quando la detenzione riguarda la madre. Sono state apportate modifiche in tal senso alla L. 354/1975, *Norme sull'ordinamento penitenziario*, con l'introduzione della detenzione domiciliare alle donne incinte o madri (ma anche padri) di bambini con meno di 10 anni di età (art. 4 L. 165/1998).

La L. 40/2001 estende poi l'applicazione del beneficio di legge (detenzione domiciliare speciale) anche a soggetti con pene superiori ai quattro anni, oltre alla possibilità di uscita dal carcere, durante il giorno, per accudire i figli. Quando le citate normative non sono applicabili, i figli delle detenute possono rimanere con la madre fino al compimento dei tre anni di età, in quanto il rapporto con la figura materna nei primi anni di vita è considerato fondamentale per una crescita equilibrata del minore.

Per una maggiore comprensione del fenomeno, l'appendice statistica riporta i dati elaborati dal 1993 al 2007 e la situazione al 30 giugno 2008 rispetto alle regioni di detenzione.

⁹ Per i dati si veda l'allegato statistico.

Si segnala inoltre che il Ministero della giustizia, in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, pone in essere accordi e azioni per garantire pari opportunità di trattamento alle donne detenute e/o sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, specificatamente rispetto, tra le altre, alle iniziative volte a garantire ai minori sino a tre anni, figli di donne detenute, che, ai sensi della citata L. 354/1975, possono essere accolti negli istituti penitenziari, l'accesso ai servizi socio-educativi (in particolare agli asili nido) previsti per la generalità della popolazione, assicurando il servizio di trasporto anche attraverso il ricorso alle organizzazioni del terzo settore.

Tutta la normativa in vigore prevede, inoltre, la possibilità per la donna detenuta madre di usufruire di una serie di benefici per una rapida fuoriuscita dalle strutture penitenziarie. In ragione di quanto espresso e in considerazione degli impegni assunti in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Ministero della giustizia è fortemente impegnato a sollecitare le Regioni e le amministrazioni locali a garantire l'accesso ai servizi sociosanitari e socio-educativi delle madri detenute anche attraverso la realizzazione di strutture a carattere familiare per accogliere tale tipologia d'utenza.

Si segnala infine che il regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (DPR 230/2000), prevede che sia prestata particolare attenzione al rapporto con la famiglia. In ragione di ciò è possibile aumentare il numero dei colloqui previsti mensilmente e svolgerli, qualora sussistano particolari esigenze, in locali specifici.

5.4 Ricongiungimento familiare

Durante il periodo di riferimento del Rapporto (2000-2007), le innovazioni normative di rilievo in materia di immigrazione e di ricongiungimento familiare sono essenzialmente due.

La prima, in ordine cronologico, concerne le disposizioni in materia d'immigrazione introdotte dalla L. 189/2002 (conosciuta come Legge Bossi-Fini). In sintesi, con l'entrata in vigore della L. 189/2002 i ricongiungimenti erano possibili solo nei seguenti casi:

- a. coniuge (non legalmente separato);
- b. figli minori a carico;
- c. figli maggiorenni a carico che a causa d'invalidità totale non possano provvedere al proprio sostentamento;
- d. genitori a carico che non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza;
- e. genitori a carico ultrasessantacinquenni con altri figli che siano impossibilitati a provvedere al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

La seconda innovazione riguarda il recepimento attraverso il DLGS dell'8 gennaio 2007, n. 5, della Direttiva europea 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare, con cui si dispone la modifica dei requisiti per la richiesta del ricongiungimento familiare. Le principali modifiche apportate dal decreto riguardano il provvedimento di espulsione, disponendo di tenere in considerazione la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e di predisporre un allargamento delle possibilità di ricongiungimento. L'art. 29 del decreto in esame dedicato esclusivamente al ricongiungimento familiare prevede che lo straniero possa richiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

- a. coniuge;
- b. figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;

- c. figli maggiorenni a carico, qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute;
- d. genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza.

Per quanto concerne i requisiti richiesti al genitore per esercitare il diritto di ricongiungimento si prevede che, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, sia sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente vivrà; per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni 14 è richiesto, in ogni caso, un reddito minimo non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale.

Inoltre, il cittadino straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità:

- a. di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi d'edilizia residenziale pubblica, ovvero, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, del consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà;
- b. di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (5.061,68 euro) se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di due o tre familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente e dei familiari a carico già presenti nel territorio.

5.5 Spese di mantenimento per il figlio

La L. 54/2006, contenente *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*, prevede, con riferimento alle spese per il mantenimento dei figli, come entrambi i genitori siano tenuti al mantenimento dei figli in misura proporzionale al reddito di ciascuno. Il giudice stabilisce, se necessario, la corresponsione di un assegno periodico al fine di realizzare il principio di proporzionalità delle spese, assegno che dovrà tener conto delle esigenze del figlio, del tenore di vita goduto prima della separazione dal figlio, dei tempi di permanenza presso ciascun genitore, delle risorse economiche di entrambi e del costo economico dei compiti domestici e di cura che sono stati presi in carico da ciascun genitore. L'assegno di mantenimento continuerà a essere automaticamente adeguato agli indici ISTAT. Il giudice può inoltre disporre la corresponsione di un assegno periodico in favore dei figli maggiorenni non ancora indipendenti economicamente ai quali, se portatori di handicap grave, si applicheranno le disposizioni previste in favore dei figli minori. In caso di inadempienze e violazione dell'obbligo di mantenimento, il giudice interviene per la soluzione delle controversie, adottando gli opportuni provvedimenti. In caso di gravi atti che arrechino pregiudizio al minore il giudice può intervenire sugli accordi, ammonire il genitore inadempiente, disporre il risarcimento dei danni nei confronti del minore, disporre il risarcimento da un genitore all'altro; infine, può condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione che va da un minimo di 75 a un massimo di 5.000 euro.

5.6 Bambini privati dell'ambiente familiare¹⁰

Raccomandazione n. 34, relativa all'applicazione della L. 184/1983, al miglioramento delle misure di assistenza sociale e sostegno alle famiglie, alla promozione di strumenti alternativi a quelli istituzionali, ai meccanismi di ispezione di natura indipendente, alla creazione di meccanismi di ricorso da parte dei bambini assistiti funzionali anche al monitoraggio e alla revisione periodica delle modalità di collocamento in istituto

Il quadro normativo di riferimento

Con riferimento alle **misure di prevenzione e sostegno alla famiglia** si vedano le informazioni riportate al par. 5.1 della presente Sezione.

Per quanto concerne invece la predisposizione di **misure alternative all'istituzionalizzazione**, la realtà italiana è stata caratterizzata, da una parte, dal profondo cambiamento delle condizioni istituzionali, organizzative e tecnico-professionali per lo svolgimento dell'azione di presa in carico, ascolto, cura e protezione della persona e del suo contesto sociofamiliare, e dall'altra parte dal riconoscimento di un sistema di responsabilità partecipata che vede coinvolti i soggetti pubblici territoriali insieme alle associazioni e organizzazioni del privato sociale e alla cittadinanza. Si tratta di un processo fondato sui concetti di integrazione, sussidiarietà ed *empowerment*, orientati complessivamente alla promozione di opportunità positive, alla rimozione delle disuguaglianze e alla ricerca della piena ed effettiva esigibilità dei diritti del bambino.

Tale percorso di riorganizzazione ha preso il via con l'adozione della L. n. 149 del 28 marzo 2001, intitolata *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al Titolo VIII del libro primo del codice civile*, con cui è stata fissata al 31 dicembre 2006 la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti (art. 4). Questa ha apportato significative e sostanziali integrazioni – come già accennato in fase di discussione del precedente rapporto – alla L. 184/1983 chiamata a disciplinare l'affidamento e l'adozione dei minori. In tal senso si è prestata la dovuta attenzione al fenomeno, legiferando per regolare la materia, con l'obiettivo di proteggere il benessere psicofisico del bambino, ritenuto finalmente e in modo espresso meritevole di tutela. Il fine ultimo risulta quello di garantire il diritto del minore a una famiglia, quella di origine o quella sostitutiva (affidataria o adottiva), in caso di impossibilità dei genitori biologici di farsi carico del suo benessere psicofisico e di assicurargli una crescita armoniosa.

La L. 149/2001 afferma (art. 1, c. 1) il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto familiare e sottolinea esplicitamente (art. 1, c. 2) che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia, disponendo interventi di sostegno e di aiuto al nucleo stesso¹¹. Inoltre, in linea con le raccomandazioni del Comitato, prevede che il ricorso a cure alternative si rende necessario solo nel momento in cui ci si trovi, anche se solo tempora-

¹⁰ Per i dati si veda l'allegato statistico.

¹¹ La legge tuttavia, anche se in linea con le disposizioni previste dalla L. 328/2000, è fonte di dibattito laddove stabilisce che l'intervento di sostegno da parte dello Stato alle famiglie in difficoltà è condizionato dalla disponibilità delle risorse finanziarie.

neamente, «privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti» (art. 2, c. 1), dando precedenza all'affidamento presso una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2, c. 1) e, nel caso in cui ciò non sia possibile, si acconsente al collocamento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza con sede, preferibilmente, nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare d'origine (art. 2, c. 2). Tale soluzione è esperibile solo nel caso in cui il bambino abbia un'età superiore ai sei anni, mentre, per coloro che hanno un'età inferiore ai sei anni, la legge – in linea con le previsioni internazionali – prevede esclusivamente il collocamento in comunità di tipo familiare, fatta eccezione nei casi d'urgenza (art. 2, c. 3).

L'approccio normativo nazionale è in piena sintonia con quanto stabilito dalla Convenzione ONU, dato che una posizione centrale è riconosciuta al ruolo della famiglia per il bambino e all'importanza di adottare tutte le misure necessarie affinché questa, anche in frangenti difficili, possa di fatto esperire la sua funzione. Inoltre, si riscontra l'organizzazione sussidiaria degli interventi, mediante la disposizione del ricorso al collocamento in istituti solo come *ultima ratio* e cioè come soluzione possibile solo a seguito del risultato negativo degli interventi a supporto dell'unità del nucleo familiare e l'appurata impossibilità di esperire l'affidamento, l'affido in case famiglia e altri sistemi di assistenza di natura familiare.

La L. 149/2001 rappresenta una riforma normativa e un'evoluzione sociale consistente, che mira alla promozione del collocamento presso famiglie e comunità di tipo familiare e alla promozione dell'adozione come valida alternativa al collocamento in istituto, ma non come unica via percorribile. A tale proposito lo stesso art. 4 della legge prevede che il ricovero in istituto sia superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

Anche qui troviamo un importante tassello di congiunzione tra le prescrizioni internazionali e l'approccio del legislatore italiano nel ricordare la possibilità di ricorrere a una pluralità di servizi offerti, ma con una caratteristica basilare essenziale: la connotazione di una dimensione familiare.

Il processo di attuazione

Con l'obiettivo di dare attuazione ai principi contenuti nella L. 149/2001, come già evidenziato, nel 2003 è stato costituito all'interno dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza un **gruppo permanente di monitoraggio** per avviare, di concerto con le Regioni, in considerazione delle loro peculiarità territoriali, programmi e interventi alternativi all'istituzionalizzazione. Nasce così lo specifico «**piano di interventi**» per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006. Tale piano aveva individuato una molteplicità di strumenti alternativi all'istituzionalizzazione fra i quali la promozione dell'affidamento familiare, diurno o residenziale, e dell'adozione cosiddetta mite, l'ampliamento delle comunità di tipo familiare, lo sviluppo di esperienze innovative di accoglienza.

L'utilizzo di tali strumenti si è diversificato territorialmente: in alcune aree geografiche vi è stato un più ampio utilizzo dello strumento dell'affidamento eterofamiliare mentre in

altre è stato evidenziato un maggior ricorso a strutture residenziali per minori oppure all'adozione.

Il percorso di chiusura degli istituti, come previsto dalla L. 149/2001, è stato formalmente quasi completato.

Il costante monitoraggio sui minori fuori dalla famiglia, che ha permesso di verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi previsti in materia di tutela del diritto dei minori alla famiglia e l'andamento del processo di deistituzionalizzazione, è stato effettuato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La realtà nazionale: elementi quantitativi

È necessario precisare che i dati e le informazioni raccolti derivano dai monitoraggi che le diverse realtà territoriali hanno messo in atto in questi anni e che non esistono fra le varie regioni criteri di raccolta dati comuni come sarebbe auspicabile. Se tuttavia la qualità dell'informazione fornita è molto diversificata a seconda della Regione, la ricerca del Centro nazionale ha il merito di aver fornito un dato uniforme e confrontabile su tutto il territorio nazionale e quello di aver fornito ad alcune Regioni un valido strumento per la rilevazione del dato in oggetto. Infatti, se in molte realtà i dati sono stati estratti dai relativi sistemi informativi già esistenti, in alcune altre è stato adottato sul territorio, con le opportune modifiche, lo strumento di rilevazione proposto per la ricerca.

Affidamento

Al 31 dicembre del 2005 – a più di cinque anni di distanza dalla prima ricerca del Centro nazionale, realizzata al 30 giugno 1999, il numero degli affidamenti familiari è salito a 12.551 per un incremento nel periodo considerato di poco più del 30%. In realtà, il numero degli affidamenti familiari al 31 dicembre 2005 risulta sottostimato mancando alla rilevazione, in quanto non fornito, il dato della Sicilia che porterebbe, tenuto conto della rilevazione del 1999, il numero degli affidamenti in corso oltre le 13 mila unità.

Rapportando i 12.551 affidamenti familiari accertati alla popolazione residente di riferimento, si ottiene una media di circa 12,6 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti, incidenza che varia sensibilmente da Regione a Regione. Valori decisamente più alti del valore medio nazionale si riscontrano nelle Regioni del Nord e del Centro: Liguria (31), Toscana (27), Valle d'Aosta (24), Piemonte (21) ed Emilia-Romagna (20); valori abbondantemente al di sotto del valore medio nazionale si riscontrano in Basilicata (meno di un minore in affidamento ogni 10 mila minori residenti, valore che comprende i soli affidamenti giudiziali), in Sardegna (3, riferito al 2002), in Campania (6), in Calabria e in Abruzzo (9).

La differenza tra le aree territoriali del Centro-nord e del Sud appare ancora più marcata se si considerano le ripartizioni territoriali: il Nord-ovest ha il valore più alto del rapporto tra affidamenti e popolazione minorile residente (20 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti), il Centro (18), sicuramente influenzato dal valore molto alto della Toscana, il Nord-est (14) e infine il Sud (10). Scarsamente significativo il dato delle Isole che fa riferimento al solo valore della Sardegna, peraltro relativo al 2002.

Per quello che riguarda il numero dei minori stranieri in affidamento familiare va evidenziato che non è stato possibile definirlo in maniera esatta in quanto il dato è stato raccolto solamente per 11 Regioni. Nelle Regioni che hanno risposto, la componente straniera rappresenta circa il 22% dei minori in affidamento familiare: questo dato è molto im-

portante se si considera che nel 1999, per le stesse Regioni che nel 2005 hanno fornito tale dato, la percentuale era appena il 6,6%.

Nel 1999 l'affidamento familiare riguardava in ugual misura minori al di sotto degli 11 anni (51,4%) e minori con età superiore agli 11 (48,6%). Nel corso del 2005, le dinamiche di cambiamento hanno portato ad avere una prevalenza di minori affidati al di sopra dei 12 anni, pari al 52% del totale.

Elementi di relativa stabilità del fenomeno nel tempo riguardano per un verso la ripartizione tra affido consensuale e giudiziale con una prevalenza della seconda tipologia che rappresenta ancora mediamente il 70% degli affidi attivati, e per un altro verso la ripartizione tra affido eterofamiliare e intrafamiliare, con un perfetto equilibrio attorno al 50% per ciascuna delle due modalità. Rispetto alla permanenza di bambini e adolescenti in affidamento familiare si segnala che alla rilevazione del 2005, seppur vada segnalato che l'informazione è disponibile per la metà dei casi censiti, il 60% degli affidati lo sono da oltre due anni.

Servizi residenziali

Al 31 dicembre 2005 i servizi residenziali che accoglievano minori in Italia erano 2.226, nei quali erano presenti 11.543 minori. Anche in questo caso il dato specifico sui minori è da ritenersi sottostimato perché non tiene conto – in quanto non indicato dalla Regione – dei minori accolti nei servizi siciliani, dato estremamente importante se si considera che la sola Sicilia conta, al 2005, 216 servizi residenziali che accolgono minori, pari a circa il 10% del totale nazionale. Rapportando gli 11.543 minori accolti nei servizi residenziali accertati alla popolazione residente di riferimento, si ottiene una media di circa 11,6 minori accolti ogni 10 mila minori residenti, incidenza che varia sensibilmente da Regione a Regione. I valori più alti dell'indicatore si hanno per la Provincia autonoma di Trento (36), la Liguria (22), il Piemonte (18) e l'Umbria (17).

Anche tra i bambini accolti nei servizi, così come per l'affidamento familiare, prevalgono piuttosto nettamente quelli con età compresa tra i 12 e i 17 anni, che rappresentano il 58% del totale dei bambini accolti nei servizi residenziali.

Sommando i dati relativi al 31 dicembre 2005 degli affidamenti familiari (a famiglie o a parenti) e quelli dei minori accolti nelle comunità residenziali si ha che, a tale data, i minori che in Italia vivevano fuori dalla propria famiglia d'origine erano 24.094. Tale valore, come detto in precedenza, deve necessariamente essere rivisto al rialzo, considerando la mancanza del dato siciliano e la parzialità dichiarata da alcune Regioni rispetto ai dati proposti. Ciononostante, rapportando questo valore alla popolazione di riferimento si ha che in Italia vivono fuori famiglia in media 24 minori ogni 10 mila minori residenti. Le Regioni con i più alti valori dell'indicatore sono la Liguria (54), la Provincia di Trento (47) e la Toscana (42), seguite dal Piemonte e dalla Valle d'Aosta. Al contrario, tre Regioni del Sud si distinguono per valori particolarmente bassi e al di sotto del valore medio nazionale: Campania (17 minori che vivono fuori dalla propria famiglia d'origine ogni 10 mila minori residenti), Basilicata (11) e Sardegna (8).

A completamento e integrazione di queste rilevazioni statistiche condotte in collaborazioni con Regioni e Province autonome, inerenti i minori inseriti in famiglie e in servizi residenziali, il Centro nazionale ha effettuato un'ulteriore e specifica azione di monitoraggio e analisi relativa al processo di chiusura degli istituti per minori previsto dalla L. 149/2001: in particolare, ha raccolto e analizzato i dati degli istituti per minori che risultavano attivi al 30 giugno 2003, di quelli che sono stati chiusi e di quelli che si sono trasformati in altro tipo di servizio residenziale.

Al 31 gennaio 2008 risultano attivi 14 istituti, di cui 9 nella sola Sicilia con un totale di 48 bambini accolti (contro i 215 istituti risultati attivi al 30 giugno del 2003 con 2.663 minori). Per quanto questo dato sia estremamente positivo, rimane il problema di una verifica sostanziale della chiusura degli istituti per scongiurare una riconversione solo formale degli stessi in strutture più piccole e non una trasformazione sul piano organizzativo, relazionale e metodologico.

Nuove modalità di affidamento

L'assistenza alle famiglie multiproblematiche deve essere assicurata entro il perimetro della comunità locale, nell'ambiente umano e socioculturale da cui la persona proviene. A livello locale esiste una situazione piuttosto variegata di interventi con alcuni territori dove si rileva in particolare l'innovatività, in altri il notevole impatto sul territorio, in altri ancora la capacità di attuare circuiti regolativi virtuosi e la messa in rete istituzionale. Nella gran parte delle esperienze sul territorio, sembra però collocarsi quale obiettivo primario dell'insieme degli interventi prefigurati la ricerca di raccordi istituzionali, di modalità di collaborazione e coordinamento fra i diversi soggetti coinvolti, finalizzato anche alla costituzione di sinergie di intervento che possano risultare concretamente più efficaci. Nel tempo è inoltre aumentata la rilevanza attribuita all'utilizzo della risorsa famiglia, sia quella di origine dei bambini ma anche quella di accoglienza. Sempre maggiore in questo senso è il ricorso alle reti di mutuo aiuto tra famiglie, anche e soprattutto nell'ottica di un adeguato sostegno alla genitorialità, utilizzate sia in senso preventivo rispetto all'allontanamento dal nucleo familiare, sia in fase successiva per promuoverne il reinserimento. Parallelamente il ruolo dei servizi locali dalla titolarità degli interventi di affidamento di minori si è nel tempo ampliato ai processi che riguardano la selezione, la formazione, l'abbinamento delle famiglie affidatarie, l'elaborazione e il monitoraggio del progetto di affido. Negli ultimi anni l'utenza è fortemente cambiata, dal punto di vista demografico, economico e culturale, e le problematiche sempre nuove hanno richiesto integrazione e collaborazione tra i diversi servizi per dare vita a progetti di rete. A tal fine si sono sviluppate nuove forme di intervento, come l'affidamento omoculturale, l'affido *sine die* e l'adozione aperta.

L'**affidamento omoculturale** permette alle famiglie straniere che hanno sperimentato un percorso positivo di integrazione nel nostro Paese di offrirsi come risorsa preziosa alle famiglie della medesima cultura che stanno attraversando, per motivi diversi, un periodo di difficoltà¹². Tali famiglie da una parte conoscono bene le aspettative e i vissuti di un migrante, l'impatto dell'emigrazione sugli equilibri di una coppia, le questioni legate al ricongiungimento dei figli e alla loro integrazione; ma conoscono anche bene la cultura italiana e hanno saputo costruire per se stesse e i loro figli modalità di vita che preservano le radici e insieme valorizzano il presente. Per questo motivo, possono meglio di altri rappresentare un sostegno e una risorsa che facilita l'integrazione di un minore straniero e della sua famiglia. Gli affidamenti omoculturali riguardano dunque famiglie di connazionali e il bambino straniero che una pubblica autorità giudiziaria o amministrativa o direttamente i suoi genitori affidano ad un'altra famiglia del suo Stato, di parenti o non, la quale viene o si trova in Italia con il bambino; affidamento spesso effettuato a scopo migratorio perché il bambino possa costruire e realizzare il proprio futuro nel nostro Paese e che in casi minoritari avviene per ragioni di cura o di studio di natura temporanea. Il minore è

¹² *Primo rapporto dell'attività del Coordinamento nazionale servizio affidi*, Provincia di Potenza, dicembre 2007.

dunque affidato «ad una famiglia distante dalla propria la quale, di fatto o di diritto, esercita su di lui a livelli e con modi diversi dei poteri paragenitoriali».

Se fino a qualche tempo fa si ricorreva a questo tipo di inserimento solamente nel caso in cui il minore già si trovasse presso la famiglia ospitante, oggi si assiste a una maggiore diffusione dell'affidamento omoculturale. Molti ostacoli sono stati superati o sono superabili: gran parte degli stranieri presenti in Italia si sono regolarizzati ed è stata accettata l'idea che dalle famiglie straniere non si devono pretendere gli stessi livelli minimi economici e alloggiativi delle famiglie affidatarie italiane. Il compito di avvicinare e coinvolgere le famiglie straniere disponibili può proficuamente essere svolto da mediatori culturali, così da semplificare il lavoro degli operatori dei servizi.

Oltre a ridurre i costi per l'accoglienza, con l'affidamento omoculturale sembrano diminuire lentamente seppur considerevolmente i percorsi di disagio e devianza. Inoltre, in termini sociali e culturali, questo tipo di affidamento rappresenta un'interessante opportunità di scambio e arricchimento per la società e l'avvio di una concreta collaborazione tra due Paesi¹³.

Con l'**affidamento sine die** si intendono progetti di affido la cui durata non è necessariamente definita nel decreto di affidamento, per i quali non è previsto il rientro in famiglia o nel quale il progetto si modifica nel tempo sino a non consentire più il rientro in famiglia del minore.

Questo tipo di affido si connota come:

- a) Utile: quando è stata valutata la non adottabilità del minore. Infatti, permette al bambino di non perdere le tracce della sua famiglia d'origine, consentendogli di conoscerne pregi e difetti, utilizzando al meglio quello che gli può dare; gli permette di mantenere un accettabile rapporto almeno con uno dei due genitori; è inoltre un'alternativa all'istituzionalizzazione.
- b) Reale e dichiarata necessità: quando la famiglia d'origine non sarà mai in grado di assumere *in toto* le responsabilità genitoriali o lo sarà solo in modo limitato, tale quindi da non potersi prevedere una "convivenza" della stessa con il minore. Quindi vi è una valutazione positiva a che, nel suo interesse, il minore mantenga un legame e periodici contatti con la famiglia d'origine; si evidenzia l'impossibilità di recidere il legame con la famiglia d'origine; vi è una diagnosticata necessità di riconoscersi come figlio di genitori naturali presenti.
- c) Dato di realtà inevitabile: quando vi è impossibilità di procedere con l'adozione; si verificano continui rinvii nella decisione di adottabilità; la famiglia di origine è altamente compromessa; i servizi risultano inadeguati a processi terapeutici. In tali situazioni l'affido *sine die* permette alternative a istituzionalizzazioni; sopperisce ad adozioni fallimentari; tampona carenze familiari e istituzionali.

¹³ Per riportare un esempio concreto di come sia possibile la realizzazione di questo intervento, è da citare la situazione del Comune di Parma: nel 2007, su 101 minori stranieri non accompagnati presenti in città, ben 76 hanno trovato una famiglia. Questi risultati sono stati possibili col progetto *Minori stranieri non accompagnati*, nato nel 2000 – uno dei primi in Italia – che ha visto già concludersi oltre 230 affidamenti omoculturali sui 398 totali. Si tratta soprattutto di adolescenti tra i 15 e i 17 anni, quasi sempre maschi, che arrivano in Italia senza genitori ma con il loro appoggio, consapevoli che il loro status di minori può favorirli nel percorso di regolarizzazione. I minori stranieri non accompagnati presenti a Parma vengono chiamati "migranti economici": infatti, arrivano quasi tutti da Albania, Marocco, Tunisia e Moldavia attraverso la criminalità organizzata, ma non sono vittime della tratta. Vengono per lavorare e si dirigono in Italia piuttosto che altrove perché hanno già un parente, un amico o anche solo un conoscente che l'estate prima ha fatto ritorno al proprio Paese vantando le meraviglie italiane.

Un programma e un monitoraggio puntuale, che valuti risorse e bisogni di tutti i protagonisti dell'affido, nonché l'aggiornamento costante alla competente autorità minorile, costituiscono *conditio sine qua non* affinché l'autorità competente prenda in considerazione un progetto di affido a tempo indeterminato. Inoltre è fondamentale che un affido *sine die* sia esplicitato dagli operatori con la famiglia d'origine, con il bambino, con la famiglia affidataria. Nell'operatività del servizio occorre un'attenta verifica che l'affido *sine die* corrisponda a una reale necessità, nell'interesse del minore, e non sia conseguenza di scarsa attenzione o difficoltà nel sostenere la famiglia di origine, ovvero di incertezza o indecisione degli operatori.

Infine, una modalità innovativa sperimentata negli ultimi anni è quella dell'**adozione aperta**, che favorisce da una parte il mantenimento dei legami con la famiglia d'origine e dall'altra la creazione di nuovi legami di sostegno per il bambino e la famiglia di origine, rispondendo in tal modo ai principi fondamentali della Convenzione sui diritti del fanciullo, primo fra tutti quello del superiore interesse del minore.

In questo ambito di riconoscimento della centralità del diritto del minore alla famiglia si rilevano, accanto alle condizioni di minori in totale abbandono, situazioni "grigie" di abbandono progressivo o di semiabbandono (spesso i genitori sono incapaci educativamente, pur mantenendo il figlio un legame affettivo con loro). Anche per questi bambini occorre affermare il diritto alla famiglia con l'apertura, quando è necessario, a nuove forme di accoglienza.

Per dare una risposta alla loro particolare situazione una parte della magistratura minorile ha promosso l'utilizzo di modelli adottivi prima meno praticati quali la pronuncia di adozioni legittimanti aperte quando per il bambino è bene mantenere dei rapporti personali con la famiglia di origine (spesso con nonni o zii), l'utilizzazione dell'adozione in casi particolari per dare stabilità ad affidamenti familiari a tempo indeterminato senza rompere i legami giuridici con la famiglia d'origine, i "passaggi dolci" del bambino dagli affidatari agli adottanti con mantenimento dei rapporti fra le due famiglie.

Campagne regionali e nazionali sull'affido

Nel quadro dell'attuazione del percorso di chiusura degli istituti per i minori previsto dalla L. 149/2001, sul territorio nazionale si è avvertita come forte l'esigenza di realizzare campagne di informazione e sensibilizzazione, per la promozione dell'affidamento familiare in una logica di sviluppo della comunità.

Accanto alla promozione della cultura dell'affidamento familiare e della cultura dell'infanzia attraverso il coinvolgimento di operatori e cittadinanza, la sperimentazione di buone prassi condivisibili con realtà locali e regionali per l'implementazione di una politica per l'infanzia di effettiva garanzia dei diritti dei bambini, si mira anche a sviluppare interventi e servizi innovativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza ai sensi della L. 149/2001, specifici per la tutela delle situazioni di maggior rischio e difficoltà, quali abuso o sfruttamento sessuale, abbandono, maltrattamento e violenza sui minori¹⁴.

¹⁴ Vengono di seguito elencate alcune campagne di informazione e sensibilizzazione all'affidamento familiare e alle diverse forme nelle quali può essere realizzato sulla base delle esigenze delle famiglie e dei minori in situazioni di difficoltà.

– Campagna nazionale *Affidare. Un percorso informativo nell'affidamento familiare*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004.

Altre iniziative si sono concretizzate nella produzione di video, spot, depliant, manifesti, organizzazione di letture per contribuire alla conoscenza e alla sensibilizzazione e informazione sull'affidamento realizzate in ambito nazionale e sono state raccolte in un cd-rom diffuso in sede del convegno nazionale *Affido: legami per crescere. Realtà, esperienze e scenari futuri*, svoltosi il 21 e 22 febbraio 2008 a Torino.

L'istituto della kafala

La kafala e l'adozione sono rispettivamente nei Paesi di cultura islamica e in quelli di cultura europea i principali strumenti di politica sociale volti alla protezione dei minorenni che si trovano in senso lato in stato di abbandono. I due istituti presentano tuttavia differenze sostanziali in quanto l'adozione consente al bambino privo di un contesto familiare di essere accolto in un nuovo contesto familiare nella posizione di figlio – equiparando la sua presenza nella famiglia adottiva a quella di un figlio naturale – mentre la kafala, pur rappresentando l'impegno a «farsi carico della protezione, dell'educazione e del mantenimento di un minore abbandonato nello stesso modo in cui farebbe un genitore per il proprio figlio»¹⁵, non costituisce alcun vincolo giuridico di filiazione né attribuisce diritti successori al bambino affidato con kafala nei confronti del suo kafil.

L'istituto in oggetto, pur non essendo dunque configurabile nei termini di adozione legittimante – di adozione cioè che dà al minore lo status giuridico di figlio legittimo – garantisce però a quest'ultimo la titolarità di tutti i diritti soggettivi connessi a tale status (mantenimento, educazione e istruzione), ad eccezione del diritto di filiazione, come l'acquisizione del cognome, e di successione. In altre parole, diversamente dal concetto europeo e americano d'adozione, la kafala non implica automaticamente il vivere della persona soggetta alla kafala con coloro che la offrono. Si tratta di un legame di protezione o tutela, che si traduce però in una tutela finanziaria, morale, fisica, oppure in più tipi di tutela insieme.

La legge marocchina, così come quella di molti altri Paesi in cui vigono leggi d'ispirazione islamica (Tunisia esclusa), ha scelto questo concetto sottolineando nella kafala l'aspetto di transazione commerciale: la legge restringe la sfera del coinvolgimento verso le necessità fisiche (vitto, abbigliamento, assistenza sanitaria) ai bisogni morali ed emotivi (istruzione e amore), ma rifiuta di estenderla alla sfera del nome e del lignaggio vero e proprio.

A livello internazionale si registrano due riconoscimenti espliciti di tale istituto: quella dell'art. 20 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 e quello della Convenzione de L'Aja del 1996 sulla protezione dei minori, documento che ricomprende nel suo ambito di applicazione il collocamento del minore in una famiglia affidataria o in un istituto, ovvero il suo affidamento con kafala o con un istituto analogo¹⁶.

– *Affidiamoci. Il territorio e le sue potenzialità per la promozione dell'affidamento familiare*. Comune di Albano Laziale, 2005.

– *Una famiglia per amico: campagna di sensibilizzazione sull'affidamento familiare*. Comune di Lugo di Romagna, 2006-2007.

– *Mi presti la tua famiglia? La mia è un po' in difficoltà*. Comune di Torino. Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le aziende sanitarie, Casa dell'affidamento, 2007.

– *Accogli una stella. L'affidamento un gesto familiare*. Famiglia per tutti Onlus, Comune di Bari, 2007.

¹⁶ Definizione fornita dall'art. 2 del decreto del Regno del Marocco n. 1-02-172 del 13 giugno 2002 recante promulgazione della legge n. 15-01 relativa alla kafala di minori abbandonati.

¹⁷ Art. 30 lett. e della Convenzione de L'Aja in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. Aperta alla firma il 19 ottobre del 1996 non è stata ancora ratificata dall'Italia.

Tali riconoscimenti da parte degli strumenti internazionali operanti hanno accompagnato la riflessione della giurisprudenza italiana fino a dividerla su due fronti. Da una parte si sostiene che, dato il riconoscimento internazionale della dignità sociale, culturale e giuridica della kafala, questa non possa di per sé essere ritenuta contraria all'ordinamento pubblico internazionale inteso come l'insieme di norme che tutelano l'ordinamento giuridico nazionale da disposizioni del diritto straniero che violino i principi fondamentali di questo¹⁷, mentre non mancano autorevoli disposizioni di segno opposto su questo aspetto le quali ribadiscono la contrarietà dell'istituto della kafala ai principi dell'ordinamento giuridico italiano¹⁸.

Tuttavia, tra queste previsioni preme sottolineare che la Corte di Cassazione civile il 4 novembre 2005, n. 21395 ha dichiarato la kafala «non assimilabile né ad un'adozione, né a un affidamento a scopo adottivo, ma ad un affidamento diretto alla protezione del minore chiaramente al di fuori dei tipi previsti per i procedimenti “adottivi” disciplinati dall'ordinamento italiano».

Pertanto, nonostante l'assenza di una giurisprudenza pacifica sul punto, va precisato che ci si trova prevalentemente a far fronte a questioni di kafala nel caso in cui si parli di «rapporti giuridici transitori di tipo paragenitoriale» in cui, ad esempio, le situazioni di affidamento a mezzo kafala si configurano essenzialmente in affidamenti omoculturali ove una pubblica autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato di origine affidi a una famiglia con provvedimento di kafala un minore.

Al momento per l'ordinamento italiano, sempre commentati dalla giurisprudenza nazionale, si aprono nella prassi due scenari possibili:

- il provvedimento di kafala dispone un provvedimento di affidamento a scopo di adozione. Se in tale circostanza gli adottanti o uno di questi o l'adottando sono cittadini stranieri residenti in Italia l'art. 40 della L. 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato prevede l'intervento della giurisdizione italiana a eventuale completamento dell'adozione¹⁹;
- il provvedimento di kafala non dispone un provvedimento di affidamento a scopo di adozione, trattandosi di provvedimenti di giurisdizione volontaria di protezione del bambino in stato di abbandono questi vanno riconosciuti automaticamente in Italia dagli organi della pubblica amministrazione²⁰.

Per informazioni in merito alle **attività di prevenzione del disagio familiare e dell'allontanamento del minore dalla famiglia di origine**, si faccia riferimento al Paragrafo 5.1 di questa sezione dedicato agli interventi a supporto della genitorialità.

¹⁷ In tal senso si è espressa la Corte d'appello di Torino, 16 agosto 2004 (pronuncia ritenuta esente da vizi dalla Corte di Cassazione, 4 novembre 2005, n. 21395, in «Famiglia e Diritto», 2006, p. 243).

¹⁸ Tribunale dei minori di Torino, 23 gennaio 2004, Tribunale di Reggio Emilia, 9 febbraio 2005 e Avvocatura generale dello Stato, parere del Comitato consultivo del 19 gennaio 2006 n. 7032, in «Rassegna Avvocatura dello Stato», n. 1, p. 247.

¹⁹ Cassazione civile, 18 marzo 2006, n. 2079.

²⁰ Anche sul fondamento di tale riconoscimento automatico del provvedimento di kafala vi sono opinioni contrastanti da parte della giurisprudenza. L'opinione prevalente dispone che fondamento di questo si rinviene nell'art. 42 della legge n. 218/1995 (Cassazione civile, 4 novembre 2005, n. 21395, Tribunale dei minori di Reggio Calabria sentenza del 10 ottobre 2006), mentre quella minoritaria sostiene che il fondamento del riconoscimento automatico si debba trarre dalla combinazione delle disposizioni contenute agli artt. 64, 65 e 66 della L. 218/1995 (Avvocatura dello Stato, Comitato consultivo, parere 19 gennaio 2006 n. 7032).

Per quanto attiene alle modalità ispettive e alla creazione di meccanismi efficaci per ricevere e inoltrare ricorsi da parte di bambini assistiti, per monitorare i parametri di assistenza e, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione, stabilisca revisioni periodiche e regolari dei collocamenti in istituto, in primo luogo va detto che, ai sensi dell'art. 9 della L. 149/2001, il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati. Egli può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 104 della Costituzione la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Questo garantisce la perfetta aderenza alla raccomandazione del Comitato ONU.

La L. 328/2000 ha stabilito due aspetti specificamente inerenti il punto in argomento, laddove – all'art. 6, comma 2, lett. c – ha assegnato ai Comuni l'esercizio delle attività inerenti la vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e – all'art. 11 – ha istituito l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento quali strumenti deputati alla regolazione e al controllo sull'attività delle strutture di accoglienza, riservando infine allo Stato – art. 9 – la funzione concernente la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale.

Il primo dei due strumenti – l'autorizzazione al funzionamento – costituisce infatti il presupposto di base per aprire il servizio, mentre il secondo – l'accreditamento – costituisce il requisito ulteriore di qualità necessario affinché il servizio residenziale possa ricevere finanziamenti pubblici e stipulare convenzioni con enti pubblici.

In attuazione del citato art. 11 della L. 328/2000, il DM 21 maggio 2001 n. 308²¹ ha specificato i requisiti minimi strutturali e organizzativi che le strutture devono possedere ai fini del rilascio da parte dei Comuni dei provvedimenti di autorizzazione al funzionamento, prevedendo al contempo che le Regioni adottino propri atti normativi specifici per regolamentare la materia, nel rispetto delle funzioni attribuite a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Per quanto concerne in modo particolare il ricovero di minori fuori dalla famiglia di origine, la L. 149/2001 ha disposto – all'art. 2, comma 2 – il superamento del collocamento in istituto entro il 31 dicembre 2006, mediante il ricorso all'affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante l'inserimento del minore in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. La L. 149 determina con precisione – all'art. 4, comma 3 – le modalità e i tempi di vigilanza e monitoraggio sulla condizione dei minori fuori dal contesto familiare: il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza relativo al minore, nonché della vigilanza durante il periodo di affidamento, ha l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti rispettivamente di provvedimento di tipo consensuale (disposto dal servizio sociale stesso e reso esecutivo dal giudice tutelare) oppure di tipo giudiziale (disposto dal tribunale per i minorenni). Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda del tipo di provvedimento, ogni

²¹ *Regolamento concernente «Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della L. 8 novembre 2000, n. 328».*

evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza. Inoltre il giudice tutelare, ai sensi dell'art. 337 cc, è tenuto a vigilare sull'osservanza delle condizioni che il tribunale abbia stabilito per l'esercizio della potestà genitoriale.

Per quanto riguarda il collocamento in istituto, questo è generalmente monitorato da un'équipe multidisciplinare, di soggetti dipendenti dello stesso istituto con l'obbligo di monitorare la condizione del minore e di vigilare sui progressi di questo. Da un'analisi realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza sulla normativa nazionale in materia di deistituzionalizzazione emerge altresì che diverse Regioni riconoscono un ruolo importante alle funzioni di vigilanza e di controllo degli enti locali, da realizzarsi in stretta collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio d'igiene pubblica. Obiettivo di tale funzione di monitoraggio è duplice: da una parte mira ad accertare la rispondenza dei servizi residenziali ai requisiti organizzativi, strutturali e funzionali stabiliti dalla normativa e dai piani socio-assistenziali regionali e dalla legge nazionale e dall'altra a controllare le condizioni dei soggetti ospiti e l'adeguatezza delle prestazioni, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nel rispetto dei diritti degli utenti e in particolare al fine di promuovere la qualità della vita e il benessere fisico e psichico delle persone che usufruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture.

Come sopra rilevato, si prevede che le Regioni adottino propri atti normativi specifici per regolamentare la materia dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture residenziali per minori, nel rispetto delle funzioni attribuite a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. In ottemperanza a quanto richiesto dalla norma di livello nazionale, molte Regioni hanno emanato propri atti normativi e/o regolamentari finalizzati in modo specifico alla definizione dei criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento di tali servizi. La normativa regionale e provinciale consente infatti di attuare un sistema differenziato di accoglienza nel quadro della programmazione regionale. In particolare, le aree oggetto di specifico approfondimento da parte delle Regioni sono rappresentate fra l'altro da:

- i confini strutturali che delimitano le comunità di tipo familiare dagli istituti ormai chiusi e, anche, i confini fra le comunità di tipo familiare e gli affidamenti familiari;
- il tema della differenza, all'interno delle comunità di tipo familiare delle due tipologie delle case famiglia o comunità familiari (presenza di adulti/famiglia residente) e delle comunità educative;
- lo sviluppo di altre tipologie di servizi di accoglienza: comunità di pronta accoglienza, terapeutiche, educative, per madre e bambino, comunità di accompagnamento all'autonomia, comunità pubbliche che ospitano ragazzi del "penale", ecc.);
- quali devono essere le caratteristiche strutturali, che vanno riferite al modello di una casa familiare per consentire un'accessibilità generale dei bambini ospiti agli spazi interni mentre deve essere escluso ogni riferimento ai requisiti delle strutture alberghiere;
- i livelli massimi di ospiti delle comunità in generale e quelli diversificati per le specifiche comunità e la distribuzione dei bambini per fasce d'età;
- i livelli minimi e le qualifiche del personale diversificati per comunità specifiche (ad esempio, per gli stranieri adolescenti che durante la giornata vanno a lavorare può bastare una casa di avvio all'autonomia con personale educativo più leggero ma forse occorre in essa la presenza di un mediatore culturale);

- le procedure per l'autorizzazione al funzionamento e la funzione di sorveglianza;
- standard organizzativi che prevedano la presenza di figure qualificate;
- le qualifiche e gli obblighi di aggiornamento annuale obbligatorio degli operatori;
- le strutture per l'uscita dei minori dalle comunità e l'avviamento all'autonomia.

5.7 Adozione²²

Raccomandazione n. 36, relativa alla necessità di armonizzare le procedure e i costi delle adozioni internazionali e di concludere accordi bilaterali con i Paesi d'origine che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993

La Commissione per le adozioni internazionali, a seguito dell'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2003 avente a oggetto l'attività di definizione di **uniformi parametri** di congruità dei costi delle procedure di adozione e in collaborazione con gli enti autorizzati, ha proceduto a un approfondito studio dei costi finora applicati e in futuro applicabili, per i servizi resi alle coppie in Italia e all'estero.

Si è pervenuti all'individuazione di parametri in base ai quali è possibile stabilire il minimo e il massimo dei costi praticabili perché le adozioni si realizzino in completa adesione ai principi della Convenzione e alle disposizioni della legge di ratifica. Nell'individuazione dei parametri sono stati rilevati alcuni servizi di qualità che le coppie possono richiedere al momento della scelta dell'ente autorizzato.

Con riferimento alla **stipula di accordi bilaterali** con i Paesi di origine dei minori, la Commissione per le adozioni ha recentemente concluso un accordo bilaterale con la Repubblica popolare cinese (pubblicato in GU n. 109 del 10 maggio 2008, s.o. n. 118). Negli anni scorsi aveva inoltre stipulato accordi con la Bielorussia (tre processi verbali e due protocolli), la Lituania (un processo verbale), la Bolivia (accordo bilaterale), la Repubblica slovacca (protocollo d'intesa) e il Vietnam (accordo bilaterale), unico Paese di origine che non ha ratificato fino ad oggi la Convenzione de L'Aja. È infine appena stato concluso un accordo con la Federazione Russa.

Con riferimento alla **disciplina normativa che regola in via generale l'istituto dell'adozione**, va segnalata l'introduzione di consistenti modifiche al quadro precedentemente riferito attraverso la L. 149/2001, che prevede diversi strumenti di intervento a tutela dei minori con difficoltà familiari, fondati su presupposti di fatto e di diritto del tutto diversi rispetto a quelli fino ad allora seguiti.

Ai sensi della normativa riformata, l'adozione legittimante è attualmente permessa solo a una coppia di coniugi, mentre è preclusa ai singoli (a eccezione dei casi di cui all'art. 44). I coniugi devono poi essere uniti in matrimonio da almeno tre anni o, sommando il periodo di coniugio e quello antecedente il matrimonio, devono essere uniti da stabile e continuativa convivenza da almeno tre anni, in modo da garantire al minore una famiglia collaudata, mentre è preclusa l'adozione in caso di convivenze di fatto, mancando la sicurezza di un legame stabile.

²² Per i dati si veda l'allegato statistico.

L'art. 6 della legge sull'adozione introduce dei limiti massimi (45 anni) e minimi (18 anni) al divario di età tra adottante e adottando.

Si evidenziano poi altri importanti sviluppi relativi all'istituto dell'adozione nazionale.

- È stato recuperato il ruolo di parte del **pubblico ministero minorile**, tenuto ad assumere le informazioni utili per valutare quando un minore si trova in Italia in una situazione di abbandono e a presentare ricorso motivato per la dichiarazione del suo stato di adottabilità (art. 9, comma 2, L. 184/1983). Il tribunale per i minorenni, non potendo più disporre d'ufficio l'apertura di una procedura di adottabilità, riacquista così la sua naturale posizione di terzietà e imparzialità (art. 111, c. 2, Cost.).
- Il procedimento di adottabilità è divenuto più ricco di conoscenze e quindi più potenzialmente capace di pervenire a una decisione giusta, perché è ora prevista la **partecipazione** necessaria di alcuni soggetti che con i loro apporti limitano l'onnipotenza del giudice: oltre al minore vi sono i suoi genitori ed eventualmente i parenti entro il quarto grado; il difensore del minore, dei genitori e dei parenti (art. 10, c. 2, L. 184/1983); il tutore quale rappresentante del minore se i genitori non ci sono o sono decaduti o sospesi dalla potestà o, in alternativa, il curatore speciale portatore delle esigenze e dei bisogni del minore dato il conflitto di interessi fra genitori e minore che in questa procedura è strutturale ed esplicito; la persona cui il minore è affidato o il rappresentante della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato (art. 15, c. 2, L. 184/1983).
- Sono state estese le **garanzie processuali** prevedendo che i genitori – e in mancanza i parenti che hanno mantenuto rapporti significativi con il minore – all'atto dell'apertura del procedimento di adottabilità debbano essere avvisati, invitati a nominare un difensore di fiducia e avvertiti che in mancanza sarà loro nominato un difensore d'ufficio e stabilendo che essi, assistiti dal difensore, possano partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, presentare istanze istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo (art. 10, c. 2, L. 184/1983).
- In risposta a un'esigenza di **accelerazione dei tempi processuali**, al fine di anticipare la risposta al bisogno del bambino abbandonato di avere una nuova famiglia, è stata abolita la fase sommaria della procedura di adottabilità che si concludeva con un decreto, attraverso il quale si poteva proporre opposizione allo stesso tribunale per i minorenni.

Due ulteriori modifiche riguardano l'adozione nazionale e internazionale:

- a. È stata ampliata in via generale nel corso delle procedure di adottabilità e di adozione l'area dell'**ascolto del minore** che abbia sufficiente capacità di discernimento, ponendo così l'adottando al centro della decisione che lo riguarda. Ciò è avvenuto:
 - rendendo l'ascolto obbligatorio con conseguente dovere per gli operatori e per i giudici di imparare a incontrare in modo appropriato un minore;
 - abbassando l'età a partire dalla quale un bambino deve essere ascoltato;
 - allargando il campo delle attenzioni dell'ascolto dal solo disagio alle inclinazioni, alle scelte e alle opinioni del minore;
 - disponendo la presa in considerazione di ciò che il minore ha detto ai fini della decisione.

Le conseguenze toccano soprattutto l'adozione interna, ma lambiscono anche l'adozione internazionale perché a partire dal 1° luglio 2007 sono entrate in vigore le norme sull'ascolto del minore previste dall'art. 45, c. 2, L. 184/1983, anche per l'adozione internazionale in casi particolari e dall'art. 35, c. 4, L. 184/1983, che prevede che il minore straniero giunto in Italia a scopo di adozione, se di età inferiore

agli anni 12 deve essere sentito, qualsiasi sia la sua età, «ove ciò non alteri il suo equilibrio psicoemotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale».

b. C'è un'estensione dei **diritti sociali dei genitori adottivi**, che sono funzionali ai diritti dei bambini, in direzione dell'equiparazione (quanto ai benefici dei congedi per maternità, dei congedi parentali e dei riposi) del figlio adottivo al figlio biologico. Da ultimo l'art. 54 della Legge finanziaria 2007²³ ha ulteriormente ampliato tali diritti prevedendo quanto segue:

- per i **congedi per maternità**: le donne lavoratrici che adottano un bambino hanno diritto a un congedo di cinque mesi, quanto è il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per le madri, invece che di soli tre mesi (il periodo di astensione dopo il parto). Tali mesi potranno essere utilizzati nell'adozione internazionale anche prima dell'ingresso in Italia, nel tempo che la coppia trascorre all'estero per incontrare il bambino e perfezionare le procedure adottive;
- per i **congedi parentali**: possono essere fruiti dai genitori adottivi o affidatari entro otto anni dall'ingresso del minore adottato o affidato in famiglia (in precedenza entro otto anni) e si può goderne indipendentemente dall'età del minore, con il solo limite del compimento dei 18 anni (in precedenza il limite d'età del bambino per i congedi parentali era fissato a 12 anni).

Per quanto riguarda poi l'adozione internazionale, negli ultimi anni sono stati notevolmente potenziati il ruolo e le funzioni della Commissione per le adozioni internazionali in base a quanto disposto dalla Convenzione de L'Aja sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

Servizi postadozione

Negli ultimi tempi i servizi e gli interventi diretti alle famiglie adottive nel periodo successivo all'adozione si sono particolarmente sviluppati: ciò è dovuto in parte alla raggiunta consapevolezza che l'esperienza dell'adozione non si conclude con l'arrivo del bambino, ma si concretizza proprio con l'inserimento nel nuovo nucleo familiare, ed è quindi in questa fase che possono emergere difficoltà più o meno gravi.

Con riferimento ai soggetti impegnati nell'erogazione di tali servizi, va innanzitutto rilevato l'ampliamento dei soggetti chiamati a intervenire in questa fase con un maggior coinvolgimento del sistema scolastico, del terzo settore (enti autorizzati e associazioni di famiglie adottive) e del comparto sanitario, in virtù della consapevolezza della necessità di creare una rete integrata di aiuti qualificati alla famiglia adottiva e al bambino adottato. Si segnala, a tale proposito, l'attivazione di progetti/interventi anche estremamente differenziati fra loro: si passa dalla creazione di gruppi di lavoro a livello regionale finalizzati alla promozione di interventi e servizi finalizzati al sostegno delle famiglie adottive, alla predisposizione di protocolli regionali diretti a fornire strumenti e metodologie per migliorare l'accoglienza dei bambini adottati e il sostegno alle famiglie, dalla realizzazione di momenti di confronto fra famiglie e operatori alla organizzazione di gruppi di autoaiuto e interventi di sostegno psicopedagogico attraverso la sperimentazione di progetti pilota, dall'elaborazione di percorsi di coinvolgimento della scuola attraverso azioni di informa-

²⁶ L'art. 54 della Finanziaria 2007 modifica gli artt. 26 e 31 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità di cui al DLGS 26 marzo 2001, n. 151.

zione/sensibilizzazione a iniziative di condivisione di buone prassi per favorire l'integrazione a scuola dei bambini adottati, dalla predisposizione di servizi finalizzati al sostegno ai bambini adottati con specifica funzione preventiva allo sviluppo di interventi di informazione/sensibilizzazione destinati al comparto sanitario e ai pediatri.

L'analisi dei servizi e degli interventi attuati sul territorio mette chiaramente in evidenza lo sviluppo e il potenziamento di raccordi interistituzionali e la costruzione di sinergie di rete.

Accoglienza scolastica

La scuola si è recentemente vista sollecitata dal costante aumento di bambini stranieri che in essa hanno fatto ingresso a fornire risposte formative ed educative adeguate. Inoltre, non può essere negata l'opportunità e l'importanza del suo coinvolgimento quale necessario momento di passaggio per un pieno e concreto inserimento nell'ambiente sociale del bambino straniero adottato. Essa rappresenta altresì il luogo in cui possono emergere eventuali segnali di disagio e di difficoltà vissuti dal bambino e può rivestire il ruolo di mediatore educativo e pedagogico, promuovendo i contatti e le relazioni tra insegnanti e genitori. I servizi e gli interventi finalizzati ad agevolare l'inserimento e l'accoglienza scolastica dei minori adottati si sono quindi moltiplicati: nella maggior parte dei casi, il raccordo con il sistema scolastico si estrinseca sostanzialmente attraverso forme di collaborazione tra operatore sociosanitario e insegnante interessato, realizzate per rispondere a casi specifici. Tuttavia, negli ultimi anni, sono stati avviati numerosi percorsi di consolidamento delle forme di collaborazione fra mondo della scuola e servizi sociosanitari territoriali. Tale consolidamento si è per lo più realizzato attraverso la programmazione di incontri di sensibilizzazione e di formazione destinati al corpo insegnante e aventi a oggetto l'accompagnamento all'inserimento scolastico dei bambini adottati.

Sostegno alle adozioni di bambini con handicap psicofisico

Le coppie hanno dimostrato una forte attenzione e disponibilità in particolare per quei bambini che presentano handicap psicofisici di tipo lieve che con cure appropriate possono migliorare o rientrare del tutto nel corso del tempo. A fronte di questa attenzione e sensibilità di molti aspiranti genitori adottivi, diventa opportuno promuovere e sviluppare servizi di sostegno alle famiglie e ai bambini interessati, servizi che dovrebbero affiancarsi al più vasto sistema di interventi di sostegno alla disabilità e risultare specifici per le famiglie adottive. È chiaro che il recupero di un bambino adottato con handicap richiede infatti un'attenzione specifica, dovendo trattare non solo la problematica sanitaria ma anche il vissuto di abbandono del minore, che normalmente incide in maniera evidente sui disturbi psicofisici presentati.

5.8 Trasferimenti e ritorni illeciti

In previsione di un ulteriore incremento delle unioni miste e delle conseguenti, possibili, loro rotture, appare evidente la necessità di predisporre gli strumenti adatti a garantire il diritto dei figli, sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, a relazionarsi con entrambi i genitori, anche se essi vivono separati e risiedono in Stati differenti. La concezione che prevede per il minore il diritto di avere rapporti affettivi stabili e duraturi

con entrambi i genitori (anche dopo la separazione e il divorzio dei genitori) è oggi considerato un diritto irrinunciabile e perciò da difendere in ogni modo. L'Italia già con la L. 15 gennaio 1994, n. 64 ha ratificato e applica la convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori. Tale Convenzione ha come obiettivi sia la restituzione immediata del minore sottratto illecitamente sia il riconoscimento o il ripristino del diritto di visita al genitore non affidatario.

La controversia familiare in merito alla custodia e all'affidamento del figlio minore è divenuta anche materia di un Regolamento dell'Unione europea (n. 2201/2003), direttamente vincolante per l'Italia, concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. Per l'Italia è stato individuato quale autorità centrale il Dipartimento per la giustizia minorile. Più recentemente, l'Italia ha compiuto un ulteriore passo avanti con riferimento alla tutela del diritto del minore a intrattenere rapporti con entrambi i genitori anche se risiedenti in Paesi diversi, firmando, il 1° aprile 2003, la Convenzione de L'Aja del 1996 sulla giurisdizione, la legge applicabile, il riconoscimento, l'entrata in vigore e la cooperazione con riferimento alla responsabilità genitoriale e alle misure per la protezione dei minori.

5.9 Violenza, abuso e incuria²⁴

Raccomandazione n. 38, relativa alla realizzazione di studi e campagne di sensibilizzazione sul tema, alla modifica della legislazione vigente al fine di garantire una speciale protezione per i bambini, alla valutazione delle attività svolte dagli operatori e alla relativa formazione degli stessi, alla conduzione di indagini e adozione di procedure giudiziarie a misura di bambino

Le attività di studio e ricerca

In Italia, le statistiche disponibili di livello nazionale sulla violenza all'infanzia riguardano essenzialmente i casi segnalati all'autorità giudiziaria penale e civile poiché non esistono statistiche nazionali specifiche sui soggetti minorenni vittime di violenze, maltrattamento e abuso segnalati e seguiti dai servizi sociosanitari territoriali o all'autorità giudiziaria minorile per l'assunzione di provvedimenti civili di tutela. Dati tematici sono invece raccolti attraverso specifiche ricerche *ad hoc* e sul versante istituzionale anche da alcune Regioni con proprie rilevazioni o sistemi informativi che registrano i soggetti minorenni seguiti dai servizi sociali. Secondo il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), al settembre 2006 erano sette le Regioni che stavano sperimentando a livello regionale o zonale una cartella sociale informatizzata, cioè uno strumento informatico atto alla raccolta ed elaborazione dei dati degli utenti, adulti e minorenni, in carico ai servizi sociali (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Toscana); e altre cinque dichiaravano di avere programmato l'avvio della sperimentazione (Lazio, Marche, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta). Alla sperimentazione di questo strumento generale, che permette di mappare la dimensione e le caratteristiche dell'utenza anche minorile che si trova in stato di disagio a cui favore si attivano interventi di sostegno e protezione sociale, si deve poi aggiungere la sperimentazione in alcune regioni

²⁴ Sul tema si vedano anche gli approfondimenti nelle Sezioni VIII e IX; per i dati si veda l'allegato statistico.

di schede specifiche per la rilevazione in modo specializzato dei casi di bambini e adolescenti vittime di abuso sessuale e maltrattamento (ad esempio in Piemonte e in Veneto).

Per quanto attiene alle attuali statistiche giudiziarie ufficiali che coprono il livello nazionale, le informazioni sull'andamento dei fenomeni connessi a maltrattamenti e abuso e sfruttamento sessuale provengono da elaborazioni, in molti casi condotte in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica, su flussi provenienti da banche dati che fanno capo al Ministero della giustizia, e in particolare, alla Direzione generale per i sistemi informativi del Ministero della giustizia per quanto concerne il Sistema informativo di gestione dei registri penali (RE.GE.) e altri sistemi informativi del Ministero, nello specifico SICAM e RE.GE. minori (in fase di integrazione nel sistema SIGMA); al Ministero dell'interno, in particolare alla Direzione centrale della Polizia criminale – Servizio per il sistema informativo interforze per le informazioni provenienti dal Sistema informativo SDI della banca dati interforze; alla Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, per quanto riguarda i dati provenienti dal Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet (CNCPO); alla Direzione centrale anticrimine – Divisione analisi del servizio centrale operativo, per le informazioni provenienti dalle strutture specializzate della Polizia di Stato previste dall'art. 17, cc. 5 e 6 della L. 269/1998; alla Direzione nazionale antimafia.

I dati disponibili riescono a soddisfare le esigenze di carattere quantitativo, fornendo indicazioni precise sul numero dei delitti commessi per fonte di segnalazione secondo le diverse tipologie di reato ma non sono corredati da approfondimenti specifici sulle caratteristiche degli autori e delle vittime.

Per quanto riguarda i reati di violenza sessuale ai danni di bambini e adolescenti, il Ministero dell'interno ha raccolto anche informazioni più dettagliate su una selezione di dati provenienti da alcuni Uffici territoriali che segnalano al Servizio centrale operativo della Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato anche alcuni dati sulle caratteristiche delle vittime (età, genere, cittadinanza, ecc.) e delle persone segnalate (cittadinanza, stato di arresto, tipo di relazione con la vittima, ecc.).

Un importante passo in avanti per la conoscenza e il monitoraggio dei casi di abuso e sfruttamento sessuale è stato compiuto con l'approvazione della L. 38/2006 che ha previsto la costituzione di una **banca dati specifica** presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile²⁵.

Per una conoscenza più articolata delle condizioni di rischio e di violenza che coinvolgono bambini e adolescenti, l'Italia può beneficiare anche dei dati raccolti attraverso il Servizio emergenza infanzia 114, individuato e definito dal decreto interministeriale 14 ottobre 2002, e attualmente gestito, dopo una selezione pubblica, dall'Associazione SOS Telefono azzurro onlus. Il 114 assicura l'accesso ai servizi di consulenza e aiuto a bambini e adolescenti in situazioni di disagio, familiari e operatori dei servizi. Dal 1° gennaio 2006 (data dell'estensione del servizio all'intero territorio nazionale dopo una prima fase di sperimentazione e graduale estensione) al 24 ottobre 2007, il servizio 114 emergenza infanzia ha effettuato complessivamente 2.824 interventi, con una media di circa 128 interventi al mese. Le telefonate che pervengono al 114 non riguardano solo minori di nazionalità italiana, ma anche straniera: quasi un bambino su quattro segnalato al 114 è straniero (ovvero il 25,2% *vs* il 74,8% italiani).

²⁵ Si veda per approfondimenti la Sezione X relativa al Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

Nel corso del periodo in esame anche il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato impegnato nella realizzazione di due importanti attività di ricerca che hanno inteso contribuire ad una più approfondita conoscenza del fenomeno in esame, dando altresì attuazione a quanto richiesto dal Piano nazionale di azione per l'infanzia 2002-2004²⁶.

Progetto sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali. Gli obiettivi del progetto sono stati: sperimentare modalità di rilevazione condivise dei casi di sospetto o accertato maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori e raccogliere dati comparabili. La sperimentazione è stata realizzata nell'arco del biennio 2005-2006 e ha coinvolto 18 ambiti territoriali appartenenti a cinque Regioni italiane del Nord, Centro e Sud del Paese²⁷.

L'indagine campionaria retrospettiva *Percorsi di vita: dall'infanzia all'età adulta. Formazione, lavoro, relazioni affettive e familiari, salute e violenza*, realizzata su un campione di 2.320 donne, ha permesso di stimare la prevalenza di esperienze di maltrattamento e di abuso sessuale tra la popolazione femminile italiana dai 19 ai 60 anni²⁸.

Un'altra ricerca che si ritiene opportuno richiamare è la ricerca/azione promossa dal Dipartimento per le pari opportunità *La strada dei diritti*, posta in essere nell'ambito degli interventi inseriti nel Piano d'azione realizzato dall'Italia per l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti, sviluppata in collaborazione con Save the children onlus²⁹.

²⁶ Il piano nazionale 2002-2004 collocava, tra le azioni prioritarie, «l'individuazione di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme; l'avvio di un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale; l'attivazione tempestiva di forme di raccolta dati volte a definire i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e a darne una quantificazione».

²⁷ Le forme di abuso all'infanzia rilevate nella ricerca sperimentale sono state: abuso sessuale, maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, trascuratezza/patologia delle cure, violenza assistita.

L'universo oggetto della rilevazione è costituito da bambini e adolescenti segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali in quanto identificati come esposti a rischio psicosociale o sospettati/e vittime di maltrattamenti o sfruttamento/ abuso sessuale. Il progetto ha contribuito a una maggiore conoscenza del fenomeno, e confermato alcuni dati già noti grazie a ricerche su ridotti campioni clinici. Inoltre, il lavoro sul campo a contatto con le amministrazioni locali e i servizi ha consentito di passare in ricognizione le differenti forme organizzative dei servizi e comprendere come queste possono condizionare l'emersione del fenomeno e la gestione dei casi.

²⁸ Dall'indagine risulta che il 18,1% del campione ha esperito sia eventi di abuso sessuale sia di maltrattamento, mentre circa il 38% ha vissuto almeno una qualche forma media o grave di maltrattamento. Si stima inoltre che il 5,9% della popolazione italiana femminile abbia subito almeno una qualche forma di abuso sessuale, con o senza contatto fisico, prima dei 18 anni. I risultati della ricerca confermano che la famiglia rimane il luogo nel quale sorgono le più complesse forme di maltrattamento infantile, quelle in grado di esacerbare la sofferenza "normale" degli individui, spingendola oltre quelle soglie in qualche modo naturali o "inevitabili" che sono esito del processo di crescita e derivano da eventi dolorosi che è fatale incontrare sul proprio cammino di vita (rottura di rapporti affettivi, perdita di persone care, ecc.).

²⁹ La ricerca ha portato all'elaborazione di un modello di intervento per il recupero e l'inclusione dei minori di strada sfruttati e/o coinvolti in attività illegali, inclusi minori stranieri e rom, che ha previsto misure efficaci di contrasto ai fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale di cui essi sono vittime. Si sono sviluppati inoltre interventi basati su un'analisi socio-statistica che, partendo dalla valorizzazione delle migliori esperienze nazionali e internazionali, ha fornito dati qualitativi e quantitativi sul fenomeno dello sfruttamento e del coinvolgimento in attività illegali di minori, e ha portato alla realizzazione di uno studio di fattibilità per la sperimentazione del modello a livello locale e su aree pilota. Tali aree sono state individuate in Milano e Roma, tra quelle che, in Italia, sono considerate ad alta criticità per l'elevato tasso di sfruttamento dei minori e di esercizio da parte di questi ultimi di attività illegali o mendicismo indotto.

Si segnala inoltre l'*Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne*, frutto di una convenzione tra l'ISTAT – che l'ha condotta – e il Dipartimento per le pari opportunità – che l'ha finanziata con i fondi del Programma operativo nazionale «Sicurezza» e «Azioni di sistema» del Fondo sociale europeo³⁰.

Numerose sono anche le iniziative di documentazione e seminari tese a favorire lo scambio di esperienze tra operatori di differenti settori o differenti contesti regionali, per rafforzare la conoscenza del fenomeno e delle prassi di intervento³¹.

Dalle indagini sui casi di violenza sessuale ai danni di minori che giungono all'attenzione delle autorità giudiziarie, un fenomeno in crescita appare quello delle **violenze sessuali commesse da soggetti minorenni**, anche infraquattordicenni, ai danni di altri minorenni.

Prendendo come riferimento il periodo 1998-2004 per le tipologie di delitto quali le violenze sessuali, gli atti sessuali con minorenne e le forme riconducibili alla 269/1998, si osserva un deciso aumento dei minori coinvolti in attività delittuose, che passano dai 578 denunciati del 1998 agli 888 del 2004, con un aumento del 53%.

Un cambiamento carico di molteplici significati e implicazioni per la prevenzione e gli interventi di repressione e trattamento è poi la crescita dell'incidenza dei minorenni denunciati tra le persone denunciate per il reato di pornografia minorile, passata dal 6,5% del 2003 al 10% del 2004.

³⁰ Il campione comprende 25 mila donne tra i 16 e i 70 anni, intervistate su tutto il territorio nazionale dal gennaio all'ottobre 2006 con tecnica telefonica. L'indagine ha misurato tre diversi tipi di violenza contro le donne: fisica, sessuale e psicologica, dentro la famiglia (da partner o ex partner) e fuori dalla famiglia (da sconosciuto, conoscente, amico, collega, amico di famiglia, parente ecc.). Sono stimate in 6 milioni 743 mila le donne da 16 a 70 anni vittime di violenza fisica o sessuale nel corso della vita (il 31,9% della classe di età considerata). Nella quasi totalità dei casi le violenze non sono denunciate

Le donne subiscono più forme di violenza. Un terzo delle vittime subisce atti di violenza sia fisica che sessuale. La maggioranza delle vittime ha subito più episodi di violenza. 1 milione 400 mila donne dichiarano di aver subito violenza sessuale prima dei 16 anni, equivalente al 6,6% delle donne tra i 16 e i 70 anni. Le donne più giovani da 16 a 24 anni hanno subito meno violenza sessuale prima dei 16 anni rispetto alle altre, e tra gli autori si registra una minore incidenza dei parenti (16%). In generale, gli autori delle violenze sono vari e in maggioranza sconosciuti. Solo nel 24,8% la violenza è stata a opera di uno sconosciuto. Un quarto delle donne ha segnalato un conoscente (24,7%), un altro quarto un parente (23,8%), il 9,7% un amico di famiglia, il 5,3% un amico della donna. Tra i parenti gli autori più frequenti sono stati gli zii. Il silenzio è stato la risposta maggioritaria. Il 53% delle donne ha dichiarato di non aver parlato con nessuno dell'accaduto.

³¹ Tra le iniziative più recenti di informazione e documentazione si segnalano alcuni interventi di diretta iniziativa governativa o realizzati attraverso il Centro nazionale:

- Seminario nazionale su *La prevenzione del disagio dell'infanzia e dell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete* (Firenze, 2002);
- ricognizione sui progetti in materia di prevenzione e assistenza di maltrattamento e abuso all'infanzia finanziati con la prima triennialità della L. 285/1997 (2002);
- seminario su *La sensibilizzazione e lo scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia* promosso dal Ministero per le pari opportunità nell'ambito del Semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea (2003);
- manuale sulle buone prassi nella prevenzione del disagio di bambini e adolescenti (2004);
- seminari formativi locali per il monitoraggio del fenomeno su maltrattamenti e abuso all'infanzia (2004-2006);
- seminario europeo sui sistemi nazionali di monitoraggio del fenomeno della violenza all'infanzia, promosso all'interno delle attività di ChildONEurope (2006);
- seminario nazionale sulla raccolta dei dati relativi ai minori in carico ai servizi per situazioni di maltrattamento e abuso (2007);
- seminario nazionale tra esperti di vari settori di intervento per uno scambio di esperienze e la raccolta di proposte, nel quadro della partecipazione dell'Italia al progetto pilota del Consiglio d'Europa *Children and Violence* (2007).

Anche per i minori autori di reati sessuali, così come per gli altri minorenni imputabili, è previsto, a parte i casi più gravi ove si riscontra un elevato rischio di recidiva e di pericolosità sociale, l'istituto della messa alla prova introdotto con il DPR n. 448 del 22 settembre 1988, *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni* (art. 28). Attraverso tale normativa si introduce nell'ordinamento penale minorile un sistema di obiettivi incardinati attorno all'interesse del minore, alle esigenze educative e alla tutela del soggetto minorenne pur autore di reati. In base all'art. 28 il giudice può disporre con ordinanza la sospensione del processo per un periodo massimo di tre anni, durante il quale il minore viene affidato ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia in collaborazione con i servizi territoriali locali.

I servizi minorili dell'amministrazione della giustizia sono i diretti destinatari del provvedimento formale del giudice; i servizi di assistenza degli enti locali sono chiamati a fornire e assicurare i contenuti dei processi educativi con i quali sostenere, valutare e verificare la validità, congruità e adeguatezza dei relativi programmi. L'assistente sociale dei servizi della giustizia minorile deve operare rispettando le linee generali del modello organizzativo proprio dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (USSM).

L'art. 6 del DPR 448/1988 riconosce ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia il ruolo di collaboratori del giudice «in ogni stato e grado del procedimento». Il loro compito è quello di sostenere l'operato dell'autorità giudiziaria attraverso interventi di sostegno e trattamento del minore, fornendo anche elementi utili sulla personalità del ragazzo e sulle condizioni del suo ambiente di vita (art. 9 cppm). Alcuni centri che da anni accolgono e offrono servizi di cura e supporto a bambini maltrattati, trascurati e abusati sessualmente da familiari o persone vicine alla famiglia, hanno iniziato a occuparsi anche di minori autori di reati sessuali. Spesso, inizialmente, ciò è avvenuto in relazione ad abusi intrafamiliari, commessi ad esempio da un fratello su una sorella più piccola, successivamente la casistica si è ampliata.

Le attività di sensibilizzazione

La sensibilizzazione diretta di bambini e adolescenti è stata individuata come buona prassi nel Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia (2002). Come descritto nella sezione dedicata all'implementazione del Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha a disposizione una somma da destinare al finanziamento di iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori.

A livello locale, dal 2000, dopo una circolare degli allora Ministri dell'interno e per gli affari sociali, i **Comitati provinciali della pubblica amministrazione** (ora Conferenze permanenti) hanno cominciato a intraprendere iniziative mirate alla conoscenza del fenomeno degli abusi sessuali sui minori e alla creazione di una rete locale di interventi per contrastare tali tipi di abuso. Tra le iniziative promosse laboratori e attività di informazione e sensibilizzazione rivolte a bambini e adolescenti, queste si collocano in genere in un quadro più ampio di attività che può comprendere l'organizzazione di corsi di formazione per gli operatori, l'apertura di sportelli informativi o di centri specializzati di consulenza, la promozione di campagne di comunicazione. Grazie al continuo monitoraggio effettuato in occasione della redazione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 269/1998, che tradizionalmente abbraccia anche altre forme di violenza ai danni di

bambini e adolescenti, si è potuto verificare che la quasi totalità delle esperienze nate attorno ai Comitati provinciali o ad altre strutture di coordinamento interistituzionale locale si sono sforzate di operare seguendo un approccio integrato e coordinato nel perseguimento delle azioni di prevenzione, creando connessioni tra settori professionali, tra operatori pubblici e privati, tra istituzioni e associazionismo, anche in un'ottica di valorizzazione della partecipazione, tra adulti e bambini.

La maggioranza delle campagne di sensibilizzazione sul tema dell'abuso all'infanzia basate sulla partecipazione attiva di bambini e adolescenti sono state realizzate direttamente da associazioni e ONG (es. UNICEF Italia, Save the children, ECPAT) anche grazie al contributo di amministrazioni centrali, Regioni o enti locali. A livello locale, nel corso del tempo molte iniziative sono state finanziate attraverso le risorse finanziarie autonome delle scuole e quelle rese disponibili con la L. 285/1997, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

Le attività di prevenzione primaria della violenza all'infanzia, in particolare dell'abuso sessuale, sono state realizzate attraverso progetti di informazione e formazione rivolti a bambini e adolescenti e stanno avviandosi lentamente a divenire un'azione sistematica nelle offerte formative delle scuole di ogni ordine e grado. Le esperienze sviluppatesi nel nostro Paese hanno caratteristiche metodologiche e di contenuto solo in parte assimilabili tra loro, come risulta dalle periodiche ricognizioni effettuate dal Ministero dell'istruzione per adempiere agli obblighi informativi imposti dalla partecipazione al Comitato interministeriale CICLOPE.

D'iniziativa governativa è stata la promozione dell'opuscolo *Uscita di sicurezza*, un testo rivolto agli adolescenti, frutto di un gruppo di lavoro formato da ragazzi e ragazze dai 15 ai 20 anni, supportato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. L'opuscolo contiene riflessioni e idee che aiutano a riconoscere situazioni di sopraffazione e violenza che possono accadere tra coetanei, nelle relazioni affettive, in famiglia, con estranei. I testi sono corredati da informazioni su cosa è possibile fare e a chi rivolgersi per avere aiuto.

Numerose iniziative nascono in ambito scolastico: in questo caso, i format più sperimentati prevedono percorsi di formazione e informazione rivolti agli insegnanti e, in taluni casi, anche ai genitori, e successivamente attività di animazione e laboratori con i bambini. Il lavoro con i bambini inizia in seconda istanza dopo che il loro contesto di riferimento, in questo caso la scuola, è stato preparato ad accogliere eventuali rivelazioni da parte dei bambini, che se già in pericolo, possono essere sollecitati a chiedere aiuto grazie alle attività in cui sono coinvolti³².

³² Alcuni esempi. Dal 1998 l'Istituto di igiene e medicina preventiva dell'Università degli studi di Milano ha cominciato a collaborare con agenzie del territorio al fine di diffondere nelle scuole elementari un intervento preventivo basato su un modello educativo adatto alla popolazione degli studenti del secondo ciclo della scuola elementare. I progetti sono stati promossi nella città di Milano e in Provincia di Vercelli, basandosi sull'uso di guide didattiche educative elaborate per un utilizzo diretto da parte di genitori e insegnanti. Il progetto *Le parole non dette*, nato da tale esperienza, si è diffuso anche in altre realtà territoriali. Si tratta di un programma di prevenzione primaria, che con il coinvolgimento dei bambini, delle loro famiglie e della scuola, fornisce degli strumenti affinché siano i bambini stessi a riconoscere le situazioni a rischio, a difendersi adeguatamente e a comprendere che il loro corpo ha valore e dignità.

Nella Regione Piemonte sono stati realizzati vari corsi di formazione nell'ambito del programma regionale di informazione e formazione sul tema dei maltrattamenti e abusi ai danni di minori negli anni 2005-2007. Tra i progetti di formazione che coinvolgono direttamente i bambini/e è di particolare interesse il progetto *Impariamo a*

Molte ONG investono nel settore dell'informazione e dell'educazione per coinvolgere i giovani nella cooperazione e nell'aiuto per lo sviluppo e diffondere una cultura del rispetto e della solidarietà. Alle iniziative promosse offre un supporto il Ministero degli esteri, favorendo l'attenzione ai temi dello sfruttamento e del turismo sessuale. Gli interventi di educazione nelle scuole comprendono educazione socioaffettiva, educazione ai diritti, alla comunicazione. Si usano metodologie elaborate appositamente per i ragazzi: oltre a studi e ricerche su temi come lo sfruttamento minorile, si organizzano spettacoli di teatro e laboratori creativi, si realizzano giornalini «dei giovani per i giovani», percorsi didattici multimediali e interattivi, animazioni e giochi di ruolo.

La valutazione degli interventi

Dato il progressivo articolarsi del sistema dei servizi e il diffondersi di numerose iniziative, l'Italia sta assegnando un peso particolare al tema della **valutazione** per capire la qualità e l'efficacia dei processi e delle prassi, attraverso la definizione delle linee guida, la costituzione di sistemi di servizi e la realizzazione di diversi interventi di sensibilizzazione e formazione.

A livello centrale, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Comitato interministeriale CICLOPE e l'Osservatorio contro la pedofilia e la pedopornografia minore rappresentano tre luoghi di verifica del lavoro svolto dalle amministrazioni pubbliche, anche in raccordo con la società civile.

Inoltre, un monitoraggio circa lo stato di sviluppo delle iniziative di prevenzione e contrasto dell'abuso e sfruttamento sessuale dei minori avviene attraverso la redazione della periodica **Relazione al Parlamento** sullo stato di attuazione della L. 269/1998, che l'art. 17 chiede sia predisposta dalla Presidenza del consiglio dei ministri attraverso il Ministero incaricato di svolgere azione di coordinamento e di monitoraggio sull'attività delle pubbliche amministrazioni. A questa ricognizione si affianca altrettanto regolarmente quella realizzata per dare conto delle politiche sociali in materia di infanzia e di adolescenza, un appuntamento che trova legittimazione in seno alla L. 285/1997. Anche questa relazione è una cornice di sfondo entro la quale negli anni sono state realizzate iniziative di studio e verifica sull'impatto e la qualità dei servizi realizzati nel settore della prevenzione e della protezione dei bambini dalla **violenza**.

Come già ricordato sopra, nel corso degli anni 2001-2002 il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha condotto una **ricognizione sui progetti** realizzati grazie alle risorse messe a disposizione dalla L. 285/1997 nel settore dei servizi su maltrattamento e abuso sessuale.

Un numero maggiore di ricerche si è rivolto alla valutazione del servizio o del progetto e dei processi di realizzazione dell'attività, cercando di analizzarne gli *elementi di qualità*, in termini di metodi e assetti di intervento. Vengono individuate dimensioni e indicatori significativi, mettendo a punto specifici strumenti per rilevarne la presenza e rendere il più possibile oggettivo e confrontabile il parere valutativo espresso.

dire no, che si propone di aiutare i bambini a riconoscere le situazioni di abuso e a chiedere aiuto superando paure e sensi di colpa che normalmente li imprigionano in un sofferto silenzio.

Una tematica emergente che chiede non solo ricognizione e documentazione, ma anche ricerca e approfondimento riguarda la realizzazione di azioni di prevenzione primaria a favore di bambini e bambine diversamente abili.

Alcune linee guida contribuiscono ad esplicitare i parametri valoriali e i criteri con cui valutare gli interventi e in alcune Regioni (es. Veneto) sono individuati alcuni parametri oggettivi per calibrare la quantità di risorse da mettere in campo³³.

A livello regionale e locale si è assistito ad uno sviluppo ampio di iniziative contro la violenza all'infanzia, che si fondano su logiche di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, promuovendo quattro importanti aree di intervento:

- l'informazione e la sensibilizzazione di genitori, bambini e adolescenti, e la formazione di base e specialistica degli operatori;
- la costituzione di servizi di consulenza per la rilevazione dei casi, la diagnosi, la valutazione e il trattamento;
- lo sviluppo di risorse di accoglienza (comunità per minori, case famiglia, case rifugio per donne maltrattate con figli, reti di famiglie affidatarie, ecc.);
- la creazione di reti e coordinamenti tra autorità giudiziarie, servizi sociali e sanitari, scuola, associazionismo, nonché la costituzione di équipes specializzate nella diagnosi e valutazione dei casi di maltrattamento e abuso sessuale.

Gli obiettivi perseguiti dagli interventi sono:

1. promuovere la cultura dell'ascolto e della non violenza nelle relazioni tra adulti e minori e nel rispetto delle differenze di genere;
2. contrastare i fattori di rischio familiare e sociale;
3. aumentare le risorse di protezione a favore di minori e nuclei familiari esposti alla violenza;
4. accrescere le competenze degli operatori per la prevenzione e la rilevazione precoce;
5. sviluppare competenze specifiche nel settore diagnostico e terapeutico;
6. sostenere la relazione tra il bambino e il genitore non maltrattante/abusante;
7. costruire una metodologia di lavoro integrata, in particolare tra enti pubblici e terzo settore;
8. creare una rete articolata e flessibile di servizi sociali e di assistenza alla/al bambina/o e alla famiglia.

L'analisi degli interventi messi in campo consente di affermare che, in generale, l'azione delle Regioni e degli enti locali è connotata da una programmazione a lungo termine e quindi da un approccio ordinario (non emergenziale) e multisettoriale, coinvolgente un'ampia gamma di professioni e di attori istituzionali e non.

I servizi tendono ad operare secondo logiche trasversali di prevenzione che aiutano a integrare e sviluppare conoscenze ed *expertise* acquisite nel corso del tempo. La stessa pro-

³³ A titolo esemplificativo può essere citata l'esperienza di valutazione del progetto *Proteggere i minori - aiutare la famiglia* del consorzio dei servizi sociali di Biella, nei quali sono stati individuati alcune dimensioni di qualità tipo: la circolazione delle informazioni all'interno dell'équipe, l'integrazione tra le diverse figure professionali, l'integrazione tra gli enti, la personalizzazione dei programmi per gli utenti, la definizione dei tempi, la responsabilizzazione degli operatori. Sono stati definiti gli indicatori delle varie dimensioni e sono state realizzate auto interviste e interviste a *stakeholders* esterni (giudici del tribunale e amministratori).

Nel corso di un'esperienza di valutazione delle comunità di accoglienza in provincia di Brescia, è stato utilizzato il metodo della valutazione tra pari. Un gruppo di operatori di diverse comunità ha individuato le dimensioni significative di un buon servizio di comunità e alcuni strumenti per la rilevazione dei dati; una parte della valutazione è stata affidata a gruppi di educatori in visita reciproca presso le altre comunità coinvolte nel progetto, completando la rilevazione degli indicatori di qualità. Tali indicatori sono stati posti alla base del sistema di accreditamento predisposto dalla provincia e dal Comune di Brescia nell'ambito delle riorganizzazione delle risorse per l'accoglienza dei minori.

grammazione dei servizi sociali, grazie allo strumento del Piano di zona e a una maggiore sensibilità verso un approccio multisetoriale, promuove il concorso di aziende sanitarie, Comuni, amministrazioni provinciali, autorità giudiziarie, uffici scolastici regionali, associazioni e cooperative. Le diverse Regioni italiane dal 1999 ad oggi hanno costituito gruppi di lavoro interistituzionali per l'elaborazione di linee guida per il coordinamento degli interventi in materia di violenza sull'infanzia. Nell'arco di quasi un decennio, le Regioni Veneto (1999, 2005, 2008), Emilia-Romagna (1999), Lazio (1999), Piemonte (2000), Toscana (2002), Liguria (2004), Lombardia (2005), Campania (2005), Molise (2006), Abruzzo (2007), hanno disciplinato modelli organizzativi delle équipes territoriali e dei centri specialistici, procedure operative integrate, reti di intervento locale, con il coinvolgimento attivo dei tribunali, dei servizi sanitari e ospedalieri, servizi residenziali, servizi specialistici. Anche le organizzazioni professionali e i coordinamenti pubblico-privati hanno dato un forte impulso alla codificazione dei processi di intervento per la protezione dei bambini abusati attraverso l'adozione di protocolli operativi e di linee guida adottati poi sia dalle Regioni che dai servizi³⁴.

Sempre rispetto al tema della valutazione e del monitoraggio, si segnala che l'Italia è stata tra i primi Stati ad aderire al **programma triennale** promosso dal Consiglio d'Europa «L'Europa per e con i bambini», in particolare alla sperimentazione delle linee di attività previste dall'azione «Bambini e violenza». Gli Stati che vi hanno aderito, sono stati chiamati ad avviare un processo di *monitoring* basato sulla ricognizione puntuale delle dimensioni normativa, sociale, educativa, sanitaria e della società civile per individuare esperienze e buone prassi da proporre a livello europeo. L'Italia ha prodotto un report finale che è stato il frutto della ricognizione e del confronto diretto con un ampio *focus group* di esperti invitati a partecipare a un seminario nazionale (Firenze, ottobre 2007). I report degli Stati serviranno da base per la redazione di Linee guida europee per costruire strategie integrate contro la violenza. L'Italia fa parte dell'Editorial Group che ha il compito di redigere tali Linee guida.

Il seminario ha dato la possibilità di delineare un quadro aggiornato e realistico degli sviluppi e delle criticità del lavoro svolto fino ad oggi attraverso il confronto diretto tra amministratori, operatori dei servizi ed esperti del mondo accademico, che si sono confrontati sui diversi modelli e le diverse pratiche nei quali prende forma la strategia italiana di prevenzione contrasto della violenza all'infanzia.

La formazione del personale

Per quanto riguarda la **formazione**, i target principali di riferimento sono gli operatori del settore sociale, sanitario, giudiziario ed educativo. Regioni ed enti locali promuovono in modo più o meno regolare iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori cui si affiancano ormai da tempo offerte formative private da parte di associazioni e centri specialistici.

³⁴ Si ricordano, ad esempio, i documenti del CISMAL, un coordinamento composto da 60 centri specialistici italiani appartenenti a Comuni, aziende ASL, enti del privato sociale, e rappresentante in Italia dell'ISPCAN (International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect), quali la *Dichiarazione di consenso in tema di abuso sessuale all'infanzia* (2001), i *Requisiti minimi dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia* (2001) e i *Requisiti minimi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri* (2005). Recentemente anche la Società italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (SINPIA) ha approvato le *Linee guida in tema di abuso sui minori* (2007).

Lo stesso **Consiglio superiore della magistratura** ha promosso negli anni seminari di approfondimento sui temi dell'ascolto del minore vittima di reati e sulle procedure in materia di reati sessuali e violenza domestica ai danni di bambini e adolescenti.

Il **Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia**, approvato il 6 aprile 2001 in sede congiunta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (ex art. 17, L. 269/1998) rappresenta ancora una linea guida per l'organizzazione dei vari livelli di formazione da parte, in particolare, delle amministrazioni pubbliche³⁵.

Sotto il **profilo legislativo**, al fine di garantire una speciale protezione contro tutte le forme di violenza perpetrate nei confronti dei bambini, l'Italia ha provveduto alla ratifica dei seguenti atti internazionali:

- **L. 25 maggio 2000, n. 148**, *Ratifica della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile*;
- **L. 11 marzo 2002, n. 46**, *Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000*;
- **L. 20 marzo 2003, n. 77**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*;
- **L. 16 marzo 2006, n. 146**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001*;
- **L. 18 marzo 2008, n. 48**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, con la quale è stata recepita nell'ordinamento interno la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, il primo accordo internazionale riguardante i crimini commessi attraverso Internet o altre reti informatiche, con l'obiettivo di realizzare una politica comune fra gli Stati membri attraverso l'adozione di una legislazione appropriata che consenta di combattere il crimine informatico in maniera coordinata.

Nel novembre 2007, l'Italia ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali.

La legge italiana vieta la violenza attraverso un sistema integrato di norme, accurato, complesso e particolarmente severo. Infatti, così come prescritto dall'art. 17 della Carta sociale europea riveduta, l'ordinamento giuridico italiano prevede in modo esplicito **la protezione dei bambini e degli adolescenti da ogni forma di negligenza, violenza o sfruttamento** mediante il disposto di numerose norme in esso operanti.

³⁵ Le principali macrotipologie sono qui di seguito sottoelencate.

1. Informazione, sensibilizzazione e formazione di base degli operatori.

2. Formazione specialistica multi o mono-professionale.

3. Formazione per l'introduzione di nuove figure professionali. In questo ambito è opportuno citare quale buona prassi il percorso di formazione per esperto giuridico nella tutela dei minori e delle loro famiglie, organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, che ha creato in ogni Provincia un affiancamento ai servizi sociali e alle ASL per i casi di violenza all'infanzia e per la garanzia dei diritti dei minorenni che entrano come vittime nel percorso giudiziario.

Norme in materia di violazione degli obblighi di assistenza familiare, abuso di mezzi di correzione, maltrattamenti, abbandono di minori

Tali forme di violenza sui minori sono punite dalle disposizioni originarie del codice penale italiano agli artt. 571, 572 e 593 cp e fanno riferimento a reati che sono considerati procedibili d'ufficio. Nel diritto civile italiano, la protezione è assicurata ai minori vittime di abusi fisici, psichici o sessuali attraverso un sistema coordinato di norme che prevedono **gravi sanzioni per i genitori in caso di condotte pregiudizievoli in danno dei figli**. È infatti prevista la possibile adozione di provvedimenti adeguati, compreso l'allontanamento del minore in via cautelativa dalla residenza familiare (art. 333 cc). Se il genitore viola o trascura i doveri inerenti la potestà o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio, può essere pronunciata nei suoi confronti la decadenza dalla potestà genitoriale. In caso di urgente necessità il tribunale può adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio (art. 336, u.c., cc).

Reati sessuali

I reati sessuali e di sfruttamento sessuale a danno di minori sono stati oggetto di riforma e di innovazione attraverso diverse leggi. La più recente è la L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet*, che introduce numerose nuove fattispecie criminose e disciplina il reato di pornografia su internet, adeguando così la norma alle disposizioni contenute nella decisione quadro 2004/68/GAI (Giustizia e affari interni) del Consiglio dell'Unione europea, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

A completamento di quanto già detto nella Sezione IV, si ritiene che meriti ricordare la nuova legge contro le **mutilazioni genitali femminili**. Attraverso la L. 9 gennaio 2006, n. 7, *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, il legislatore italiano ha introdotto le misure necessarie per prevenire, contrastare e reprimere le pratiche di mutilazione genitale femminile quali violazioni dei diritti fondamentali all'integrità della persona e alla salute delle donne e delle bambine. La L. 7/2006 prevede anzitutto una **misura repressiva**, introducendo nel codice penale, l'art. 583 *bis* che punisce, con la reclusione da quattro a 12 anni, chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili³⁶. La stessa norma punisce inoltre, con la reclusione da tre a sette anni, chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro. Secondo il principio di extraterritorialità, le disposizioni si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia. L'art. 583 *ter* prevede infine una pena accessoria per l'esercente una professione sanitaria che commetta taluno dei delitti previsti dall'articolo 583 *bis* ovvero l'interdizione dalla professione da tre a 10 anni.

³⁶ Le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili sono definite come clitoridectomia, escissione e infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo.

La nuova normativa permette inoltre di predisporre **attività di prevenzione** fra le quali:

- campagne informative rivolte agli immigrati provenienti dai Paesi in cui sono effettuate le pratiche di cui all'articolo 583 *bis* cp, al momento della concessione del visto presso i consolati italiani e del loro arrivo alle frontiere italiane, dirette a diffondere la conoscenza dei diritti fondamentali della persona, in particolare delle donne e delle bambine, e del divieto vigente in Italia delle pratiche di mutilazione genitale;
- iniziative di sensibilizzazione, con la partecipazione delle organizzazioni di volontariato, delle organizzazioni no profit, delle strutture sanitarie e con le comunità di immigrati provenienti dai Paesi dove sono praticate le mutilazioni genitali femminili, per sviluppare una integrazione socioculturale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, in particolare delle donne e delle bambine;
- programmi di aggiornamento per gli insegnanti delle scuole dell'obbligo, anche avvalendosi di figure di riconosciuta esperienza nel campo della mediazione culturale, per aiutarli a prevenire le mutilazioni genitali femminili, con il coinvolgimento dei genitori delle bambine e dei bambini immigrati, e per diffondere in classe la conoscenza dei diritti delle donne e delle bambine;
- progetti di formazione e informazione presso le popolazioni locali (nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo condotti dal Ministero degli affari esteri in Paesi dove continuano di fatto ad essere praticate mutilazioni genitali femminili), in accordo con i governi interessati.

Per quanto riguarda il **coinvolgimento del minore nelle procedure giudiziarie**, e più in specifico il tema dell'**ascolto**, si rinvia alla Sezione III.

Per la **tutela della rappresentanza degli interessi e dei diritti del minore**, si veda quanto già trattato nella Sezione IV.

Per quanto riguarda la **tutela della privacy**, in particolare il divieto di porre talune domande durante l'esame testimoniale, occorre ricordare che l'art. 472 cpp proibisce ogni domanda sulla vita privata e sessuale del minore, facendo salve le ipotesi in cui tali domande risultino strettamente necessarie per l'accertamento dei fatti.

L'art. 497, c. II cpp, riferito all'esame dibattimentale (ma estensibile anche all'ipotesi in cui l'esame venga effettuato nell'incidente probatorio), dispensa il minore di anni 14 dalla dichiarazione di impegno a dire la verità, che sostituisce oggi la prestazione del giuramento connessa alla testimonianza. La *ratio* è stata individuata nell'incapacità del minore in tenera età di avvertire il disvalore della testimonianza insincera e si raccorda ai principi in tema di imputabilità che ne escludono comunque una responsabilità.

La tutela è poi integrata dalle previsioni codicistiche volte a tutelare il **diritto alla riservatezza**.

Così l'art. 472 prevede che il giudice possa disporre che l'esame del minore avvenga «a porte chiuse», con il conseguente divieto di ripresa o eventuale trasmissione audiovisiva e con il divieto di pubblicare generalità e immagini del teste fino al compimento della maggiore età. Tale forma di tutela è stata poi integrata, prevedendo che nel caso di reati di violenza sessuale, sfruttamento sessuale, schiavitù e tratta si proceda sempre a porte chiuse quando la parte offesa è minorenni e introducendo una specifica norma volta a punire chi divulga le generalità o l'immagine di persona offesa di atti di violenza sessuale senza il suo consenso. Inoltre sono state previste nuove fattispecie di reato volte a tutelare le generalità e l'immagine del minore, mediante il divieto della loro divulgazione e sanzioni penali a carico di chi non osserva tale impostazione normativa.

In molte città italiane le autorità locali hanno incoraggiato la creazione di **strutture stabili di rete** tra le varie figure professionali che lavorano con i bambini o che hanno specifici compiti e funzioni nei procedimenti giudiziari.

Spesso il coordinamento tra servizi locali, autorità giudiziarie e polizia ha portato all'adozione di protocolli, alcuni dei quali dettagliano tecnicamente distinguendo ruolo, funzioni e doveri di ciascun soggetto istituzionale.

I protocolli che concernono la cooperazione tra gli uffici giudiziari trattano principalmente i seguenti aspetti:

- il riconoscimento della necessità di una reciproca comunicazione della *notitia criminis* al fine di assicurare il coordinamento delle attività di indagine e un raccordo con le eventuali procedure civili avviate per la protezione del minore, una prassi specificamente richiesta dalla L. 66/1996 e dalla L. 269/1998;
- l'allontanamento del minore dal nucleo familiare e l'adozione di misure cautelari per l'autore del reato, solitamente indicati come provvedimenti da adottare successivamente a una consultazione tra gli uffici giudiziari coinvolti al fine di evitare possibili conseguenze negative sul minore;
- la previsione che l'ascolto del bambino vittima di abuso sessuale, specialmente se molto piccolo, avvenga con il supporto di psicologi qualificati e in forma protetta, per esempio in spazi esterni agli uffici giudiziari o ai tribunali e con l'uso di specchio unidirezionale (una procedura prevista dalle leggi 66/1996 e 269/1998);
- la psicodiagnosi, gli esami medici e la valutazione della capacità del bambino di rendere testimonianza, considerati quali atti sui quali è necessario che ci sia coordinamento tra le autorità giudiziarie onde evitare ripetizioni e sovrapposizioni che potrebbero generare effetti iatrogeni, ovvero si rivelarsi una vittimizzazione secondaria del minore;
- protezione dell'identità della vittima, prevedendo procedure che evitino l'identificazione del minore vittima di violenze sessuali a seguito della pubblicazione degli atti e dei procedimenti.

