

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Seguito dell'esame del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 2002-2004 ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	59
Audizione informale del rappresentante UNICEF in Iraq, Carel de Rooy	59
AVVERTENZA	72

COMMISSIONE PLENARIA

Giovedì 3 aprile 2003. — Presidenza del vicepresidente Piero PELLICINI indi del presidente Maria BURANI PROCACCINI. — Interviene il Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini.

La seduta comincia alle 14.20.

Seguito dell'esame del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 2002-2004 ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Audizione informale del rappresentante UNICEF in Iraq, Carel de Rooy.

L'audizione informale si è svolta dalle 14.20 alle 15.05.

La seduta, sospesa alle 15.05, è ripresa alle 15.25.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, dà lettura dello schema di parere presentato dall'onorevole Leone:

La Commissione parlamentare per l'infanzia

esaminato il Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

considerando positivamente le linee d'indirizzo esposte nel Piano d'azione stesso ed in particolare la sottolineatura della stretta connessione tra la promozione e tutela dei diritti del minore e il riconoscimento del ruolo centrale della famiglia come comunità educante;

apprezzando altresì la volontà di potenziare il sostegno alla genitorialità e di rafforzare gli strumenti per proteggere i minori da forme di violenza e quelli per prevenire, tutelare e recuperare i bambini e gli adolescenti in difficoltà;

ritenendo tuttavia necessario ribadire il principio fondamentale dell'interesse superiore del minore, enunciato nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e in particolare nell'articolo 3 della Convenzione stessa, che afferma come tale principio debba essere una considerazione

preminente in tutte le decisioni relative ai minori, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi;

ritenendo altresì opportuno richiamare il documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS), svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, il quale, all'impegno n. 15, afferma che la famiglia è il nucleo di base della società e come tale deve essere potenziata e ha diritto a ricevere una protezione e un sostegno totale, e all'impegno n. 29, indica che il quadro di riferimento degli interventi a favore dei bambini e degli adolescenti è costituito dai principi generali dell'interesse preminente del bambino, della non discriminazione, della partecipazione, del diritto alla vita e allo sviluppo;

ricordando inoltre che il Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, secondo l'articolo 2, comma 1, della legge n. 451/97 sopra richiamata, ha l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, individuando altresì le modalità di finanziamento degli interventi previsti, nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali;

ricordando altresì che l'articolo 2, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 1998, n. 369 prevede, al fine di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, la predisposizione da parte del Ministero degli affari esteri, per quanto di sua competenza, di un dettagliato programma di interventi, che diviene parte integrante del Piano nazionale, indicando anche le risorse finanziarie destinate allo scopo

osserva che

rispetto a tali previsioni normative, nel Piano risulta carente la trattazione dell'aspetto relativo al rafforzamento della cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo e delle relative risorse; non risultano inoltre precisate le modalità di finanziamento degli interventi previsti, né definite con sufficiente chiarezza le forme di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali, sottolineando la Commissione, a tale proposito, la particolare importanza di questo punto anche alla luce della nuova formulazione del titolo V della Costituzione;

esprime parere favorevole, formulando i seguenti indirizzi:

che nell'ambito del programma di interventi per il rafforzamento della cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, che ai sensi dell'articolo 2 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 1998, n. 369 costituisce parte integrante del Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, sia previsto un adeguato stanziamento a favore degli interventi umanitari per i bambini in Iraq;

che si prevedano, in conformità con quanto disposto dall'articolo 2 della legge n. 451 del 1997, specifiche modalità di finanziamento degli interventi previsti nel Piano, ritenendo la Commissione che le risorse finanziarie da impiegare non possano essere inferiori a quelle utilizzate per l'attuazione del Piano precedente;

che si individuino idonei strumenti di concertazione e raccordo tra Stato e Regioni, ai fini dell'attuazione del Piano, dedicando, ad esempio, un'apposita sessione della Conferenza Stato-Regioni alla definizione di linee di intervento condivise; sarebbe inoltre opportuno che le stesse Regioni presentassero un rispettivo piano d'azione e di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, che darebbe un quadro più

esaustivo delle effettive necessità e priorità; sarebbe infine necessario prevedere adeguati strumenti di controllo rispetto ai progetti finanziati con la legge 28 agosto 1997, n. 285, eventualmente rafforzando i meccanismi di verifica, anche a campione, al fine di constatare gli effettivi risultati conseguiti dai progetti stessi;

che sia previsto l'impegno ad istituire un'Autorità garante per i diritti dei minori, come indicato dal documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS) all'impegno n. 31 (b) e dalla risoluzione del Parlamento europeo A3-0172/92 dell'8 luglio 1992 e auspicato altresì dalla Commissione parlamentare per l'infanzia nella Relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità il 17 dicembre 2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI-*bis*, n. 1); tale Autorità dovrebbe avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori, vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali e delle leggi in materia, ricevere le richieste e le segnalazioni relative, indagare sulle violazioni dei diritti dei minori, formulare proposte circa l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo, nonché riferire annualmente al Parlamento sulla propria attività;

che in materia di rapporto tra mezzi di comunicazione e minori, anche in riferimento alla Risoluzione 8-00036 in materia di rapporto tra tv e minori approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il 12 febbraio 2003, vi sia l'impegno a promuovere la predisposizione di un testo unico della legislazione a tutela dei minori nei vari settori della comunicazione e ad assicurare la realizzazione di spazi adeguati dedicati all'informazione rivolta specificamente ai minori, prevedendo altresì una «finestra parlamentare» diretta a comunicare le iniziative che il Parlamento italiano assume per l'infanzia e l'adolescenza;

che vi sia l'impegno ad attivarsi per realizzare annualmente, prevedendo i relativi finanziamenti, il riconoscimento

«Città sostenibile delle bambine e dei bambini» e il premio per la migliore iniziativa finalizzata a migliorare l'ambiente urbano per e con i bambini, di cui all'articolo 17, comma 7, della legge 23 marzo 2001, n. 93, nonché del Forum internazionale «Verso città amiche delle bambine e dei bambini» di cui all'articolo 8 del Decreto del Ministro dell'ambiente del 25 ottobre 2001, in collaborazione con il Ministero degli affari esteri, e altresì per promuovere le città sostenibili delle bambine e dei bambini in modo da realizzare città con più servizi e meno violenza, sostenendo i progetti dei comuni italiani che partecipano ai premi;

che si dedichi particolare attenzione alla tutela sanitaria, come previsto anche dalla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS), curando, in particolare i seguenti profili:

l'implementazione dei programmi vaccinali;

il benessere materno-infantile, da perseguire anche attraverso campagne di prevenzione, che partano dalla tutela della salute della madre, al fine di ridurre il tasso di mortalità infantile nei primissimi giorni di vita (*healthy mothers, healthy babies*);

la prevenzione e cura dell'AIDS, delineando, in particolare, specifici programmi di intervento, volti alla cura dei bambini affetti dal virus ed alla prevenzione della diffusione del medesimo fra i giovani;

la creazione di appositi reparti finalizzati alla corretta ospedalizzazione dei bambini, in cui sia possibile perseguire il diritto all'istruzione, il mantenimento di spazi da dedicare al gioco, la possibilità di una presenza continuativa dei familiari;

che si assumano come prioritari gli interventi in favore dei bambini portatori di handicap, incentivando gli istituti del sostegno scolastico e potenziando le iniziative volte a rimuovere le barriere architettoniche, anche al fine di creare ap-

positi spazi ludici accessibili ai minori disabili, e che si pongano altresì i genitori di bambini disabili nelle condizioni di avere informazioni su come gestire le situazioni riguardanti la disabilità, potenziando, in particolare, l'efficacia dei segretariati sociali previsti dall'articolo 22, comma 4 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dei servizi socio-sanitari per una effettiva presa in carico del bambino disabile e della sua famiglia, attraverso una precisa definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti istituzionali e dei relativi servizi;

che si preveda la realizzazione di programmi volti a diffondere l'educazione alla multiculturalità, sia in ambito scolastico, sia più in generale nel tessuto sociale, anche attraverso l'inserimento di mediatori culturali all'interno dei consultori e delle scuole;

che si sensibilizzi l'opinione pubblica al problema dell'eradicazione dell'accattonaggio infantile, individuando specifici strumenti di contrasto (telefono per segnalazioni, nuclei di operatori per la presa in carico di ogni segnalazione);

che si favorisca la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ai processi di elaborazione delle politiche che li riguardano, e in particolare nella predisposizione del Piano nazionale;

che si prevedano iniziative per una corretta alimentazione nell'infanzia e nell'adolescenza, favorendo un'informazione diretta a promuovere sane abitudini alimentari e stili di vita non sedentari;

che si promuova nell'ambito degli istituti scolastici, nel rispetto della loro autonomia, l'istituzione di équipes interdisciplinari al fine di individuare tempestivamente le situazioni di disagio, concordando con i responsabili e i docenti le iniziative idonee per affrontarle;

che si promuova l'istituto dell'affidamento, rendendolo più flessibile ed idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno;

che, in materia di giustizia minorile, si valorizzi la specializzazione dei giudici e si tenga conto dell'esigenza di unificare le competenze civili e penali, secondo le linee indicate nella Relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il 17 dicembre 2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI-bis, n. 1).

Illustrando brevemente tale schema di parere in luogo dell'onorevole Leone impegnata in questo momento in aula, fa presente che un analogo schema di parere è stato presentato dall'onorevole Valpiana e che auspicabilmente nella seduta conclusiva, che avrà luogo il prossimo martedì 8 aprile, si arriverà alla predisposizione di un unico parere che la Commissione, rispettando una tradizione che le è propria, potrà votare all'unanimità, tenuto anche conto del fatto che l'espressione di tale parere costituisce un momento particolarmente impegnativo e qualificante dell'attività di questa Commissione.

Nello schema di parere presentato dall'onorevole Leone sono evidenziati alcuni punti caratterizzanti: in primo luogo, la necessità di un raccordo relativamente alle politiche sociali che le regioni sono chiamate ad attuare e tra queste ed il Governo, quasi che non fosse più ritenuta sufficiente la sede della Conferenza Stato-regioni nel suo insieme, ma all'interno di essa si dovesse individuare un apposito tavolo di riflessione. In secondo luogo, l'espressione di un parere favorevole sul piano presentato dal Governo è subordinata a quanto emerso presso l'Assemblea generale della Nazioni Unite nella sessione speciale dedicata all'infanzia svoltasi lo scorso anno. In tale occasione si è richiesto, in particolare alle nazioni europee che ancora presentano una carenza a questo riguardo, di dotarsi di un garante per l'infanzia, in modo tale che, in ambito europeo, una volta che l'Italia e gli altri paesi che ancora non hanno previsto tale figura l'abbiano introdotta, si possa dar vita all'agenzia del garante europeo per l'infanzia.

Dà infine conto del fatto che agli schemi di parere presentati dalle onorevoli

Leone e Valpiana sono state presentate osservazioni dalla senatrice Boldi, la quale auspica che nel piano venga aggiunto un punto specifico relativamente all'attuazione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli e che, a fronte dell'assoluta necessità di un forte intervento della cooperazione italiana per i bambini in Iraq, non si dimentichino gli altri paesi che in questo momento si trovano in situazioni di guerra o guerriglia nel mondo. Alcune osservazioni sono pervenute anche dall'onorevole Martini, la quale ritiene che il piano risulti carente per l'assenza di un riferimento specifico alla tutela dei minori disabili, per i quali il parere depositato dall'onorevole Leone propone di creare appositi spazi ludici da questi accessibili, il che però vorrebbe dire ghettizzarli. Piuttosto, ad avviso dell'onorevole Martini è necessario che tutte le iniziative dedicate ai bambini ed agli adolescenti italiani siano preventivamente pensate in modo da essere pienamente fruibili da parte di tutti i bambini, anche di quelli diversamente abili.

Il deputato Tiziana VALPIANA (RC) dà lettura dello schema di parere che ha predisposto:

La Commissione parlamentare per l'infanzia

premessi che il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva:

1) è il documento programmatico fondamentale con il quale il Governo traduce in azioni concrete gli impegni assunti con il recepimento della Convenzione di New York per il pieno raggiungimento dei diritti dell'infanzia in Italia;

2) è predisposto ogni due anni, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con l'obiettivo, così come previsto dalla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New

York il 30 settembre 1990, di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo;

3) individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali;

4) è adottato, sentita la Commissione parlamentare per l'Infanzia, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale;

5) è il documento fondamentale con cui, oltre all'impegno di armonizzazione della legislazione nazionale ai principi stabiliti dalla Convenzione di New York, si traducono in scelte e politiche concrete gli obiettivi del programma di Governo rispetto ai cittadini di età comprese tra 0 e 18 anni;

considerato che le numerose audizioni svolte in sede di parere sul Piano d'azione 2002-2004 (elenco) concordano circa

6) la necessità di riordinare e snellire un piano di indirizzo che sembra rispondere più alla preoccupazione da parte del Governo di enunciare i propri principi piuttosto che un piano di azione che definisca obiettivi concreti, possibili e realistici da raggiungere, creando in tal modo incongruenze tra dichiarazioni di principio e soluzioni proposte;

7) la centralità del Governo nella definizione delle azioni di sistema, dei livelli essenziali soprattutto qualitativi, delle linee guida e delle risorse e delle coperture finanziarie;

8) l'urgenza di definire con precisione le competenze, attribuendo alle Regioni il ruolo di protagoniste loro riconosciuto dalle leggi vigenti, rafforzando il coordinamento attraverso l'attivazione di tavoli tecnici interregionali e tra Stato e Regioni sulle politiche per i minori e sulla

definizione dei livelli essenziali, per evitare, in una fase di rafforzamento del decentramento, qualsiasi rischio di discriminazione tra bambini che vivono nelle diverse aree del paese;

9) l'importanza di inserire nel piano un quadro riassuntivo degli interventi e dei progetti già attuati ed esistenti a livello regionale (tramite il Centro di documentazione);

10) la svolta nella pianificazione delle politiche e dei servizi per l'infanzia determinatasi a partire dall'approvazione e dall'attuazione della legge 285/97, il cui futuro va, quindi, meglio precisato, con analisi puntuali circa risultati, carenze, eccellenze, sia riguardo le modalità di approccio ai bisogni sia riguardo l'allocazione delle risorse;

11) l'assoluta esigenza di individuare con certezza le risorse economiche destinate alle attività previste, in considerazione del fatto che nessuna politica può essere realizzata senza precisi mezzi;

ribadito che

12) la Risoluzione « Un mondo a misura di bambino », adottata per consenso nella Sessione speciale sull'Infanzia dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002 prevede, nello specifico, che i singoli Stati elaborino entro la fine del 2003 un Piano d'Azione Nazionale corredato da obiettivi e traguardi specifici, con scadenze temporali e misurabili;

13) la letteratura giuridica e psicopedagogica, nonché i principi fondamentali della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, concordano nel considerare bambini e adolescenti non solo come meri portatori di bisogni, ma come persone soggetto di diritti e sull'assoluta supremazia dell'interesse del bambino;

14) il giusto e doveroso richiamo al diritto di ogni minore alla famiglia è necessario ma non sufficiente a ricomprendere tutti i diritti soggettivi di bambini e bambine e i troppi richiami al ruolo

della famiglia rischiano di sovrastare e spostare l'attenzione dall'infanzia alle politiche sociali più in generale;

15) appare necessario superare la cultura basata sulla centralità della famiglia, della scuola, dell'emergenza che ancora caratterizzano l'attenzione delle istituzioni pubbliche nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza;

16) è propedeutica al nuovo Piano una valutazione quantitativa e qualitativa dei programmi avviati con il precedente, fornendo un quadro riassuntivo dei servizi esistenti (in relazione al monitoraggio effettuato dal Centro di documentazione) e una previsione motivata dei progetti che saranno portati avanti e di quelli abbandonati in relazione ai risultati ottenuti, specificando come sostituirli per il perseguimento degli obiettivi individuati, sempre in relazione alle politiche adottate dalle regioni e dagli enti locali;

17) l'elencazione dei settori e dei singoli interventi caratterizza il Piano più come una carta di intenti che come lo strumento tecnico privilegiato per rendere pratica quotidiana i principi enunciati nella Convenzione e nelle leggi nazionali;

Impegna il Governo

a) A una revisione approfondita del Piano che rimetta effettivamente al centro il bambino e il suo superiore interesse, ribadendo il primato del diritto del bambino su qualsiasi altra logica;

b) a snellire il testo e riorganizzarlo evitando la sovrapposizione di piani diversi (analisi, normativo, esperienziale, propositivo, progettuale), riordinandolo ed esplicitando, dopo una breve relazione di analisi, i processi tramite cui si prevede di indirizzare i servizi, indicandone i soggetti titolari;

c) a tradurre le linee di indirizzo in obiettivi di programma e politiche, in sinergia con le regioni e il territorio;

d) a riprendere i risultati del lavoro dell'Osservatorio, riequilibrando tra loro le diverse aree del Piano;

e) a definire e esplicitare precisamente e in dettaglio:

A) le indicazioni metodologiche,

B) gli aspetti operativi,

C) i tempi degli interventi,

D) gli obiettivi cui i programmi enunciati intendono pervenire in relazione all'esatta previsione, come del resto richiesto dall'articolo 2 della legge 451/97, dell'entità delle risorse finanziarie e umane da destinare;

E) le modalità di finanziamento di ognuno degli interventi previsti;

F) i risultati attesi e le modalità di valutazione degli stessi

a includere nel Piano in oggetto

A) il criterio sovraordinatore del superiore interesse del minore;

B) l'attenzione all'ambiente in cui il bambino vive (Città sostenibili dei bambini e delle bambine), con indicazioni precise per il mantenimento di un sistema compatibile sia dal punto di vista delle necessità ecologiche (piani del traffico, comunità infantili e inquinamento elettromagnetico) sia di una politica degli alloggi che dia concreta attuazione al diritto alla casa per ogni bambino;

C) la necessità di dare il giusto spazio ai problemi degli adolescenti e dei ragazzi più grandi, non può far trascurare, come appare nella stesura, i primi anni di vita in cui bambini e bambine, persone altrettanto portatrici di diritti, hanno ancor più bisogno di tutele e opportunità (uno Stato che interloquisce e considera persona solo chi entra in relazione con lui è più padre che madre);

D) una parte specifica relativa alla promozione, alla tutela e alla difesa della salute, rivolgendo la dovuta attenzione:

al benessere materno-infantile, con l'emanazione delle attese linee guida per l'assistenza ostetrica e neonatologica appropriata e per il diritto a una nascita di qualità sia dal punto di vista della sicurezza sanitaria sia psicologica, in ambienti che permettano l'instaurarsi, fin dai primi momenti di vita, di una significativa relazione precoce con la madre e, nel quadro della più generale opera di deospedalizzazione, promuovendo la creazione di case di maternità e di *équipes* ostetriche sul territorio per la continuità dell'assistenza nel periodo della gravidanza-parto-puerperio, l'assistenza al parto domiciliare, la dimissione precoce e l'assistenza domiciliare nel puerperio;

al diritto all'allattamento al seno (promozione degli Ospedali Amici dei bambini) almeno per i primi 6 mesi di vita, con una concreta protezione della maternità, con congedi e pause garantite e remunerate per tutte le madri,

al supporto ai gruppi di autoaiuto tra madri per il sostegno emotivo nel dopo-parto e la prevenzione della depressione,

al miglioramento delle condizioni di vita dei bambini, con particolare attenzione alla necessità di cambiamento degli stili di vita, di una corretta alimentazione nelle scuole per l'infanzia, promuovendo l'alimentazione biologica,

al sostegno dei consultori familiari e, in particolare, dei servizi per gli e le adolescenti, dall'educazione sessuale alla salute riproduttiva, alla lotta all'AIDS,

alla realizzazione di studi epidemiologici sull'incidenza delle patologie e disturbi alimentari, l'istituzione di centri pubblici di aiuto psicoterapeutico per i disordini alimentari e per le altre dipendenze e di centri di igiene mentale per l'età evolutiva;

E) il criterio della partecipazione dei minori in tutte le politiche che li riguardano, rafforzando il loro ruolo attivo nella vita familiare, scolastica, sociale, e l'ascolto della loro opinione in ogni decisione che li riguarda;

G) la « valutazione di impatto infantile » (VII) per qualsiasi provvedimento assunto a livello statale, regionale, locale;

H) il principio di una particolare attenzione alle differenze (e alla necessità di scongiurare possibili discriminazioni) di genere, di appartenenza a minoranze e ad etnie diverse, alla disabilità;

I) la necessità di provvedere con particolare impegno alla formazione professionale di tutti gli operatori che lavorano accanto a bambini e bambine;

Nello specifico a integrare secondo i suggerimenti seguenti alcune parti del Piano

Parte prima

2. Attuazione del Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001

Il Piano manifesta apprezzamento per i risultati dell'attuazione della legge 285/97 e del progetto « Città sostenibili dei bambini e delle bambine » ma non ne viene indicato il proseguimento e il rifinanziamento.

2.1 Interventi legislativi e Convenzione Onu

Il disegno di legge sull'istituzione del pubblico tutore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza deve specificare l'indipendenza dal Governo di questa figura di garanzia effettivamente accessibile a bambini e bambine e alle organizzazioni di tutela dell'infanzia, conferirgli poteri istituzionalmente definiti con funzioni di controllo e consultive, rendere questa figura e capace di far udire la voce dei bambini.

2.3 Interventi per l'adolescenza

La « cittadinanza attiva » non trova nel Piano la giusta collocazione e importanza come sperimentazione di forme di partecipazione democratica che non irreggimentino in regole formali, rigide e predefinite dagli adulti (così come avviene, per esempio con lo Statuto degli studenti della scuola secondaria o nelle Consulte provinciali degli studenti) le spontanee capacità partecipative dei ragazzi e senza enfatizzare temi e bisogni adulti, ma lasciando alle libere aggregazioni giovanili la possibilità di rivedere tempi e modalità di funzionamento delle città e una programmazione della vita legata a tempi e ritmi degli adulti, creando spazi per la musica, il teatro, la socializzazione (anche tramite l'attuazione della Circolare Ministeriale che consente l'uso degli spazi scolastici per attività extrascolastiche).

2.6 Gli interventi di sostegno nei confronti dell'infanzia in difficoltà in altri Paesi nel mondo

L'affermazione circa il rafforzamento dei fondi destinati alla cooperazione internazionale non trova riscontro nei dati che vedono, a fronte di un impegno dello 0,7 per cento del PIL, solo lo 0,14 attualmente destinato. In attesa di una riforma generale del settore è necessario inserire nei ranghi della direzione generale per la cooperazione allo sviluppo esperti in promozione dell'infanzia e adottare linee guida e rispettare l'impegno assunto con la sottoscrizione del documento « Un mondo a misura di bambini » di giungere a devolvere almeno lo 0,7 per cento di cui almeno lo 0,1 per cento destinata direttamente ai bambini e alla sensibilizzazione ai problemi dell'infanzia nel mondo.

Per quanto riguarda il sostegno a distanza, importante strumento di solidarietà, condivisione e promozione dello sviluppo nato dal basso, è necessario ricordare che si tratta di un atto la cui validità sta proprio nella capillarità, nella « gratuità » dell'offerta e nel rapporto di fiducia tra il donatore e l'organizzazione che convoglia i servizi verso la comunità rice-

vente e, soprattutto, nelle potenzialità educative nei confronti del donatore che conosce più da vicino le condizioni di vita nel Sud del mondo. I soggetti che promuovono il sostegno a distanza si sono dati un codice di autoregolamentazione, per cui l'impegno dello Stato non dovrebbe andare al di là di un semplice censimento conoscitivo.

Parte seconda

1.3 Il sostegno alla genitorialità

Il sostegno non può essere semplicisticamente limitato a facilitazioni e aiuti diretti alle madri che scelgono di non riprendere il lavoro nei primi tre anni di vita del bambino (perché non ai padri?) o ad assegni ai familiari che svolgono assistenza *post-partum*, o si sostituiscono ad assistenti ospedalieri o domiciliari, ma è necessario ricostruire sul territorio quella rete di solidarietà e di servizi gestiti da personale professionalmente preparato ad affiancarsi alle madri e ai padri in un momento altamente critico e delicato. Un aiuto solo economico diretto o agevolazioni ai familiari, lungi dal socializzare i problemi, rischiano di rinchiuderli all'interno del nucleo parentale o della coppia madre bambino aggravando i problemi derivanti dalla solitudine e dall'aggravio di responsabilità, con conseguenze anche drammatiche e irreparabili. È necessario un cambio di mentalità che consideri la maternità concretamente un valore sociale e che, quindi, crei una presa in carico collettiva non privatistica dei momenti critici. Allo stesso modo i nidi d'infanzia nel ristretto ambito condominiale o di quartiere rischiano di essere più una forma di « abbandono » delle famiglie costrette ad autorganizzarsi per risolversi i problemi che non un sostegno alla libera autonomia.

Il servizio di asilo nido e scuola per l'infanzia, sicuramente sostegno ai genitori lavoratori e ai genitori come educatori, deve comunque ribadire la propria centralità di servizio di accoglienza, cura, ambiente di vita di qualità per i bambini

e le bambine, senza mai perdere di vista, indipendentemente dalla modalità di gestione e di fruizione, il ruolo di servizio sociale aperto a tutti e, quindi, la necessità di prevedere su tutto il territorio nazionale finanziamenti sufficienti per la costruzione e la gestione di asili nido, mentre va ribadito che il fondo di rotazione per l'attivazione dei nidi aziendali e servizi innovativi non può essere costituito sottraendo risorse al fondo sociale.

2.3 La tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà

È indispensabile che l'aiuto offerto da reti familiari e da associazioni di famiglie, per divenire rete di sicurezza sociale, siano fortemente sostenute economicamente e con professionalità dedicate dai servizi pubblici, affinché la solidarietà sociale intesa come capacità autonoma di « brani di società » non sia ritorno a un sistema « tribale » che assorbe e risolve tutto al proprio interno, di fronte a uno Stato che abbandona il campo invece che il progresso verso una moderna società solidale.

2.6 La lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia

È necessario affrontare la conoscenza di questo complesso fenomeno, con monitoraggi, strutture, strumenti di prevenzione, repressione, conoscenza e recupero per i quali è indispensabile la formazione del personale specializzato, soprattutto quello delle strutture sociosanitarie, educative e giudiziarie.

3.1 Sussidiarietà e famiglia

Il modello che vede la famiglia come soggetto al quale viene riconosciuta una libertà di scelta attraverso l'attribuzione di risorse deve essere necessariamente integrato dall'intervento pubblico che progetta, controlla e soprattutto valuta i servizi stessi, pena l'abbandono della famiglia a se stessa e ai propri problemi, in un progressivo appiattimento sul modello di famiglia come « monade » chiusa e auto-referenziale. La « libera scelta » tra servizi

rischia poi di creare un mercato dei servizi stessi, favorendo il consumismo anche in questo campo.

3.2 *Sussidiarietà e servizi: dall'organizzazione centralistica dei servizi all'offerta di opportunità: lo strumento del voucher*

La Convenzione di New York mettendo al centro il bambino e i suoi diritti richiedeva un ribaltamento di ottica, per rendere il bambino stesso soggetto dei propri diritti e non oggetto di politiche. Alla luce di questa considerazione, lo strumento del « voucher » non appare appropriato ed efficace per rispondere alle necessità dei minori, innanzitutto perché verrebbe, in particolare per i bambini e i ragazzi più piccoli, gestito dalle famiglia togliendo centralità ai loro diritti e desideri e perché « l'acquisto » dei servizi (tempo libero, educativo-formativo) riduce la partecipazione, sostituendo il « mercato » all'aggregazione spontanea o alla scelta tra diverse opzioni, mercificando tempo libero e tempo di formazione.

Parte terza

Il programma 2003-2004

1. Interventi legislativi

integrare la disposizione dell'articolo 609-*decies* del codice di procedura penale inserendo una sanzione in caso di inottemperanza all'assicurazione al minore offeso in ogni stato e grado del procedimento di un supporto affettivo e psicologico, chiarendo anche le competenze socio-sanitarie degli enti territoriali;

rivedere le norme degli articoli 392 comma 1-*bis* del codice di procedura penale e 498 comma 4-*ter* del codice di procedura penale stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga sempre obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta, per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce; è necessario anche

disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di dibattimento (anche con il sistema del vetro specchio) quando tale audizione, secondo l'attestazione dei servizi minorili, potrebbe produrre grave trauma alla vittima, minore all'epoca del fatto, in considerazione del lungo tempo trascorso dall'epoca dei fatti o dalla diversa attuale condizione di vita del soggetto

nulla sembra muoversi affinché venga rispettato il termine per la chiusura degli istituti assistenziali

bisogna intervenire con risorse finanziarie per attuare da parte dei comuni le alternative all'istituzionalizzazione dirette ad assicurare il diritto a crescere in una famiglia;

è necessario che lo Stato definisca in modo più puntale i requisiti delle strutture residenziali per minori e impegni le regioni a meglio precisare i criteri per l'accreditamento delle strutture (definizione delle possibili tipologie; inserimento nel normale contesto abitativo, evitando accorpamenti in uno stesso stabile di più comunità, qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere un ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso, numero di minori non superiore a 6/8 unità).

2. Azioni di sistema

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati è fondamentale che il « permesso di soggiorno per minore età » possa consentire di lavorare o essere convertito in permesso per studio e lavoro al compimento del 18° anno, pena la « clandestinizzazione » e che vengano adottati interventi per garantire effettivamente i diritti alla salute, all'istruzione, all'accoglienza; che l'eventuale rimpatrio assistito venga effettuato solo « quando costituisca l'interesse superiore del minore, con garanzia di *follow-up* » (doc. Comitato ONU), cioè quando siano rintracciati familiari disponibili all'assistenza, vi sia la sua volontà e gli siano garantiti diritto allo studio e all'assistenza. Un regolamento attuativo

della legge sull'immigrazione dovrebbe stabilire una volta per tutte che nessun minore (compresi quelli richiedenti asilo) può per nessun motivo essere trattenuto in un centro di permanenza temporanea.

Tutta la materia riguardante il traffico e la sfruttamento dei minori stranieri deve essere trattata, riguardo a questi ultimi, solo a partire dalla promozione dei loro diritti, senza traccia di repressione (vedi per esempio accattonaggio infantile), grazie ad un coordinamento forte tra tutti i soggetti coinvolti.

Programmazione televisiva.

In Italia sono stati elaborati diversi codici di autoregolamentazione e organismi di tutela ma senza concrete applicazioni. In particolare è necessario vegliare sulla strumentalizzazione dei bambini in imitazioni di atteggiamenti e ruoli adulti e da pubblicità direttamente o indirettamente destinate al bambino-consumatore, che i bambini siano protagonisti di notizie non solo negative, siano loro fornite informazioni di attualità e approfondimento, vengano promossi programmi televisivi, non solo cartoni animati o intrattenimento, di qualità, dando visibilità alle sanzioni comminate ai media che abbiano violato i diritti dei minori, promuovendo programmi televisivi e radiofonici gestiti da giovani e la partecipazione dei bambini e delle bambine alla valutazione dei programmi.

3. Linee guida per gli interventi sul territorio

3.1 Sostenere la famiglia nel suo compito genitoriale

vedi quanto detto per i punti

2.3 La tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà

3.1 Sussidiarietà e famiglia

3.2 Potenziare i servizi per famiglie e minori in difficoltà, attraverso il coinvolgimento di famiglie e associazioni che operino il più possibile nella normalità

È necessario stabilire risorse e rispettare quanto previsto dalla legge a livello quantitativo per i Consultori pubblici e definire minuziosamente l'ambito, le modalità, gli obiettivi di eventuali interventi di soggetti associativi.

4. La chiusura degli istituti entro il 2006

È necessario innanzitutto un severo monitoraggio e una costante rilevazione dei dati per conoscerne l'entità e la realtà, prevedendo adeguati interventi finanziari per sostenere le famiglie in difficoltà (reddito minimo garantito) e supporti socio educativi, valutando, ove non sia possibile il reperimento di una famiglia, l'inserimento in una comunità di tipo familiare, per la quali è assolutamente necessario, al di là dell'autonomia legislativa regionale, prevedere livelli essenziali qualitativi, strutturali e rispetto al ruolo educativo.

Per quanto riguarda l'adozione internazionale è importante ribadire il suo carattere sussidiario e, accanto all'attenzione al funzionamento degli enti autorizzati, svolgere la necessaria attività di cooperazione nei Paesi di nascita dei bambini per la prevenzione dell'abbandono e la soluzione del bisogno di famiglia nei paesi di origine.

Assolutamente necessario, poi, rivedere la normativa sui congedi parentali per l'eliminazione di qualsiasi discriminazione relativa all'età del minore adottato, considerando « nascita » il momento di ingresso nella nuova famiglia.

Parte quarta

1. Copertura finanziaria

Come richiesto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n 451, è assolutamente indispensabile che per ciascuna

delle azioni richiamate e da attuarsi sia previsto un congruo e specifico finanziamento.

Suggerimenti dal parere della Commissione per il Piano 2000 ancora validi in quanto inattuati

A) in tema di servizi per l'infanzia, riqualificazione dell'ambiente, degli spazi e dei tempi della città:

B) prevedere, all'interno della già programmata campagna informativa di responsabilizzazione sui diritti dell'infanzia rivolta a tutta la popolazione, una particolare attenzione all'eradicazione dell'accattonaggio infantile, fornendo alle comunità locali strumenti concreti di contrasto (telefono per segnalazioni, nuclei di operatori per la presa in carico di ogni segnalazione);

C) valorizzare il progetto città dei bambini e delle bambine, promosso unitamente al Ministero dell'ambiente e approfondire maggiormente il rapporto tra pianificazione territoriale-urbanistica-ambientale e l'inserimento dei progetti di qualificazione degli spazi urbani per i bambini;

D) coinvolgere il Ministero dei Trasporti per tutto il tema della viabilità (per esempio, incentivi agli enti locali per rendere gratuiti i servizi di trasporto pubblico per i minori, diminuzione del trasporto privato e del traffico nei centri storici e nelle vicinanze dei luoghi dell'infanzia, eccetera);

E) coinvolgere il Ministero dei beni culturali nella realizzazione di percorsi museali prevedendo, altresì, la gratuità dell'ingresso a musei e monumenti per tutti i minori, fino all'età prevista per la scuola dell'obbligo, come presa in carico collettiva della loro educazione al bello e all'appropriazione del territorio. Tale gratuità dovrebbe essere assicurata per tutte le iniziative culturali che hanno il patrocinio degli soggetti pubblici;

F) promuovere, tramite i consultori e le altre agenzie educative, campagne di

informazione circa la consapevolezza dei bisogni dei neonati e dei bambini nei primissimi anni di vita, il sostegno psicologico e relazionale nei primi mesi come attività di prevenzione delle depressioni *post-partum*, la creazione di relazioni precoci per la prevenzione di patologie psichiche in età evolutiva;

G) prevedere una corretta ospedalizzazione dei bambini, nei casi in cui essa debba ritenersi indispensabile, con la creazione di appositi reparti per ogni specializzazione, personale appositamente formato, il mantenimento del diritto all'istruzione, momenti ludici, possibilità per i familiari di assistenza continuata nei reparti stessi;

H) integrare il contenuto della legge n. 448/98 (che agli articoli 65-66 ha escluso i nuclei familiari immigrati, anche se regolarmente residenti nel nostro paese dalle prestazioni economiche per le famiglie con almeno 3 figli e gli assegni di maternità così come corretti dalla Finanziaria 2000 che ne prevede l'estensione alle madri straniere in possesso di carta di soggiorno), prevedendo provvidenze economiche e servizi sociali qualificati di sostegno alla maternità, nel percorso dalla nascita e alla genitorialità per tutti i nuovi nati sul territorio italiano, anche da madri in attesa del permesso di soggiorno, rifugiate e profughe, per le quali potrebbero divenire veicolo di miglioramento delle condizioni di vita e di emancipazione, con un utilizzo ottimale delle risorse impiegate rispetto all'impatto sociale e alla ricaduta degli effetti e dei vantaggi a lungo termine;

I) un più forte impegno per rendere consapevoli i bambini sui loro diritti (per esempio, inviando il testo della Convenzione ONU alla famiglia di ogni nuovo nato, prevedendo discussioni e diffusione della conoscenza della Carta nelle scuole ad ogni livello);

J) tenere nella debita considerazione il problema dei bambini portatori di handicap prevedendo forme di sostegno e di integrazione;

K) in tema di percorsi formativi dell'adolescenza e rapporto scuola famiglia;

L) inserire nel rilancio delle funzioni sociali dei consultori la previsione di servizi specifici per le e gli adolescenti e i preadolescenti, anche stranieri con l'inserimento di mediatori culturali;

M) ampliare le finalità e la metodologia degli interventi relativi all'educazione alla salute;

N) considerare con maggiore attenzione gli atteggiamenti estremi di alcuni adolescenti, spesso molto complessi, non solo legati a fenomeni di criminalità organizzata, bensì a difficili dinamiche sociali e di gruppo le cui motivazioni non sono neanche riconducibili solo alla marginalità sociale, ma anzi, come è stato detto da alcuni studiosi della materia « disagio dell'agio »;

O) prevedere approfonditi corsi di formazione per i docenti e per i genitori, specifici percorsi di crescita per gli adolescenti anche valutando le possibilità terapeutiche ed educative rappresentate dalle attività sportive, valorizzando, altresì, la loro creatività;

P) prevedere l'educazione alla multiculturalità che si rende sempre più necessaria a fronte del crescente numero di bambini immigrati che frequentano le classi delle scuole italiane;

Q) contrastare, altresì, lo sfruttamento del lavoro minorile in Italia;

R) tenere nella debita considerazione il problema dei bambini appartenenti alle comunità nomadi;

S) promuovere un indice di gradimento qualitativo, in modo da superare l'attuale modello di rilevazione quantitativa del pubblico, spesso responsabile dei programmi scadenti o della corsa all'audience a scapito della qualità;

T) prevedere l'applicazione piena e continuativa della L. 216/91, mediante il rifinanziamento della legge e la creazione di più numerosi centri di accoglienza per

minori e di centri di socializzazione nei quartieri a rischio. La situazione dei minorenni, specialmente in alcune realtà territoriali, è priva, infatti, di aiuto e di sostegno;

U) prevedere *équipes* mobili che seguano i ragazzi all'esterno degli istituti penitenziari, riuscendo a collegarli ai servizi sociali, là dove questi esistono, per continuare quell'approccio che era iniziato dentro gli istituti stessi.

Illustrando lo schema di parere sul Piano d'azione testé letto, sottolinea innanzitutto che sarebbe molto importante che anche in questo caso, analogamente a quanto accaduto in precedenti occasioni, si arrivi ad un parere unitario: al di là delle differenze di impostazione, sarebbe infatti importante mettere in risalto alcuni impegni precisi da indicare al Governo e che questo potrebbe recepire relativamente alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Dalla lettura del Piano predisposto dal Governo ha ricavato l'impressione che quest'ultimo non abbia colto cosa il Piano debba essere e soprattutto quali obiettivi la legge n. 451 del 1997 attribuisse al Piano stesso, che non può consistere in una sorta di raccolta di pensieri ed opinioni riguardanti l'infanzia. Il volume « Cittadini in crescita » che l'Osservatorio ha predisposto risulta da questo punto di vista molto più pregnante e denso di argomenti trattati. In particolare, le sembra che il Governo non abbia colto la struttura stessa del Piano ed il fatto che la citata legge n. 451 contenga una parte di estrema rilevanza relativa alla cooperazione internazionale.

Peraltro, nel Piano d'azione è del tutto assente anche l'altro concetto fondamentale della soggettività del minore, avendo il Governo preferito incentrare tutta la sua azione sulla famiglia, mentre il punto centrale deve essere il bambino, così come chiede la Convenzione di New York. Inoltre, le sembra che nel Piano assuma un peso eccessivo il Ministero del *welfare*, mentre non appare completamente, ad

esempio, quello dell'ambiente, che pure avrebbe un ruolo importante da svolgere, vista la grande sensibilità dei ragazzi sul tema dell'inquinamento.

Infine, sottolinea come il Piano appaia squilibrato dal punto di vista dell'età anagrafica di cui prevalentemente si occupa, in quanto non riconosce soggettività ai bambini più piccoli. In conclusione, ribadisce l'auspicio che si possa pervenire alla predisposizione di un parere unitario, che certamente avrebbe una forza maggiore nei confronti del Governo.

Il deputato Luigi GIACCO (DS-U) nel ricordare di essere già intervenuto in materia, desidera in primo luogo una questione di metodo relativa al fatto che il Piano d'azione predisposto dal Governo appare troppo generico anche quanto alla prefigurazione degli obiettivi da perseguire. Relativamente al contenuto dello stesso, ritiene che nell'ambito del Piano vadano definiti livelli qualitativi e quantitativi. Certamente la legge n. 285 del 1997 ha prodotto un cambiamento di cultura e di attenzione verso le fasce di età considerate; è ora necessario individuare quali azioni vadano intraprese per passare da interventi singoli a servizi organici per l'infanzia e l'adolescenza. È quindi importante ricomprendere in questo concetto, per esempio, anche l'ambiente in cui il minore vive e nel quale dovranno esservi spazi adeguati anche per i disabili. A proposito di questi ultimi, ritiene che bisognerebbe prevedere servizi sia a disposizione del bambino disabile (ausili medici, clinici, riabilitativi) sia dei suoi genitori, nei confronti dei quali un ruolo importante potrebbe essere svolto dai consultori familiari.

Infine, nel Piano vanno a suo avviso focalizzati gli obiettivi da raggiungere, gli strumenti per centrare questo fine e vanno anche previste le necessarie risorse economiche: se il Piano verrà rielaborato secondo gli indirizzi esposti e con un adeguato raccordo interistituzionale, il suo gruppo si dichiara disposto a modificare il proprio parere, che attualmente è negativo.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, ricorda che alla Camera avranno luogo tra breve delle importanti votazioni.

Il deputato Tiziana VALPIANA (RC) chiede se, al termine delle votazioni, la Commissione riprenda la discussione.

Grazia SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, fa presente di non essere disponibile a riprendere la discussione dopo le votazioni.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, stante l'imminenza delle votazioni suddette, rinvia il seguito dell'esame del Piano d'azione nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 2002-2004, ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, alla seduta di martedì 8 aprile 2003, alle ore 19.30.

La seduta termina alle 15.55.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI