

con particolare riguardo ai messaggi pubblicitari, alle promozioni e ad ogni altra forma di comunicazione commerciale e pubblicitaria, nelle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi, in particolare calcistici, anche al fine di diffondere tra i giovani i valori di una competizione sportiva leale e per prevenire fenomeni di violenza legati allo svolgimento di manifestazioni sportive. L'Autorità preposta alla verifica del rispetto dell'articolo in esame e della normativa vigente in materia di tutela dei minori è la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in collaborazione con il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori (10). Viene, inoltre, vietato l'impiego di minori di 14 anni in messaggi pubblicitari e *spot*, demandando ad un regolamento del Ministro delle comunicazioni la regolamentazione più generale nelle trasmissioni televisive. Si prevede altresì che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenti alle Camere, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione in materia di tutela dei diritti dei minori, sui provvedimenti adottati e sulle eventuali sanzioni irrogate, ed alla Commissione parlamentare per l'infanzia una relazione informativa sullo svolgimento della sua attività in relazione alla tutela dei minori ogni sei mesi.

2.4. Affidamento e adozioni.

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha deliberato, il 15 maggio 2003, di avviare un'indagine conoscitiva in materia di adozioni e affidamento, a seguito dell'approvazione, in data 26 marzo 2003, delle risoluzioni 7-00023 Bolognesi ed altri e 8-00038 Tredese ed altri, recanti indicazioni di indirizzo al Governo per interventi che si ritenevano necessari in materia di adozioni internazionali per colmare alcune carenze emerse nell'applicazione delle legge n. 149 del 2001, che ha modificato le leggi n. 184 del 1983 e n. 476 del 1998. La Commissione ha ritenuto, pertanto, di approfondire la conoscenza della complessa materia delle adozioni, sia in considerazione della necessità di procedere ad un primo bilancio, dopo la profonda innovazione normativa intervenuta particolarmente nel campo delle adozioni internazionali, sia per la situazione dei minori in stato di abbandono nel nostro paese, visto anche l'avvicinarsi del dicembre 2006, termine previsto dalla legge n. 149 del 28 marzo 2001 per la definitiva chiusura dei nostri istituti. Tale indagine è stata sollecitata, altresì, da numerose segnalazioni pervenute alla Commissione parlamentare per l'infanzia che denunciavano carenze dell'attuazione della legge 149/2001 e del relativo regolamento di attuazione. Il lavoro svolto, durato circa un anno e mezzo, si è esplicato nell'ascolto di

(10) Delle sanzioni inflitte deve esser data idonea pubblicità, anche da parte delle emittenti televisive coinvolte nei notiziari diffusi in ore di massimo o buon ascolto. Il provvedimento inasprisce inoltre le sanzioni previste dall'articolo 31 della legge n. 223.

numerosi soggetti implicati nel mondo delle adozioni, e nella realizzazione varie missioni (11).

Nell'indagine conoscitiva, la Commissione parlamentare per l'Infanzia ha ritenuto necessario svolgere un attento approfondimento degli istituti dell'affidamento familiare, dell'adozione nazionale e dell'adozione internazionale, anche in funzione dell'incidenza che l'evoluzione dello scenario nazionale ed internazionale ha avuto sulla realizzabilità di questi istituti.

In ordine al fenomeno delle adozioni nazionali è emerso chiaramente che negli ultimi anni, proprio grazie ad una evoluzione socio-culturale e legislativa del paese (L. 149/01) si sono previsti alcuni interventi diretti a tutelare la famiglia ed a salvaguardarne l'unità per vedere garantito il diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Le condizioni di povertà dei genitori non rappresentano di per sé un ostacolo all'esercizio di tale diritto, tanto è vero che si prevedono interventi di sostegno e di aiuto in favore della famiglia. L'ente locale, in particolare, nei limiti delle proprie competenze e risorse, interviene con misure specifiche atte a rimuovere le cause economiche, personali e sociali che impediscono alla famiglia di svolgere i propri compiti. Solo allorquando, nonostante gli interventi posti in essere, la famiglia non sia in grado di provvedere convenientemente alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti dell'affidamento e dell'adozione.

Tale impostazione operativa ha prodotto sostanzialmente una diminuzione del numero dei bambini dichiarati adottabili e quindi del numero delle adozioni realizzate, ma non ha risolto totalmente il problema dell'infanzia abbandonata, o meglio dell'infanzia che versa in una condizione di « semiabbandono permanente ». In tale categoria, infatti, rientrano tutte quelle situazioni nelle quali la famiglia del minore è più o meno insufficiente rispetto ai suoi bisogni, ma ha un ruolo attivo e positivo, che non è opportuno venga cancellato totalmente; nello stesso tempo, non vi è alcuna ragionevole possibilità di prevedere un miglioramento delle capacità della famiglia, tale da renderla idonea a svolgere il suo compito educativo in modo sufficiente.

Queste situazioni, di carenza della famiglia solo parziale, ma permanente, non sono contemplate dalla legge. La recente riforma dell'adozione nazionale, entrata in vigore nel 2001, non ha preso in considerazione tale problematica. E proprio sulla base di tali valutazioni sono state presentate tre proposte di legge che vorrebbero

(11) Le audizioni svolte hanno riguardato la presidente della Commissione per le adozioni internazionali ed il presidente del Comitato per i minori stranieri, un rilevante numero di enti autorizzati alle adozioni internazionali, alcune associazioni che si occupano dei soggiorni in Italia per motivi sanitari, nati con i « bambini di Chernobyl », i presidenti di vari Tribunali per i minori, nonché i rappresentanti del Governo competenti per la materia trattata. Di grande utilità si sono rilevate le missioni svolte da delegazioni della Commissione in Romania, in Russia ed in Ucraina, che hanno consentito un contatto diretto con le Autorità di quei paesi, nonché con i rappresentanti italiani ivi operanti. Due missioni sono state effettuate anche presso la Commissione Europea, a Bruxelles, per approfondire la delicata questione delle adozioni internazionali dalla Romania.

introdurre i nuovi istituti dell'adozione « aperta » e dell'adozione « mite » (12).

L'adozione aperta, già praticata in alcune realtà giudiziarie italiane, è proposta come un ulteriore modello di adozione che ha le stesse caratteristiche di quella legittima, con l'eccezione del mantenimento di rapporti con la famiglia di origine. Più precisamente sulla base di una dichiarazione dello stato di semiabbandono permanente, pronunciata a seguito di accertamento di una situazione d'insufficienza permanente della famiglia d'origine (insufficienza tuttavia parziale, in quanto non giustifica la totale interruzione dei rapporti del minore con la famiglia) il giudice potrebbe procedere all'affidamento preadottivo ad una famiglia che presenti i requisiti indicati dall'articolo 6 della legge 184/1983. Nel provvedimento di affidamento preadottivo il giudice dovrebbe stabilire le regole necessarie a governare le relazioni tra bambino, famiglia della preadozione e famiglia di origine, precisando i soggetti (genitori o anche altri) che hanno il diritto-dovere di visitare il minore, i tempi e le modalità delle visite. Nel corso del procedimento il giudice dovrebbe procedere all'ascolto di tutti (anzitutto del minore con capacità di discernimento) e impegnarsi per quanto possibile nell'acquisizione dei consensi di tutti. I poteri parentali spetterebbero agli affidatari in preadozione. Inoltre il provvedimento di affidamento preadottivo dovrebbe essere pronunciato *rebus sic stantibus* ed essere modificabile nell'interesse del minore, con conseguente incremento o riduzione delle visite. Concluso l'affidamento preadottivo, permanendo la situazione di semiabbandono permanente, verrebbe pronunciata l'adozione aperta, con effetto legittimante del tutto simile a quello previsto dall'attuale legislazione. L'unica differenza sarebbe costituita dalla previsione e dalla disciplina di visite minore-famiglia di origine, così come previsto durante la fase dell'affidamento preadottivo. Inoltre, nel caso in cui il tribunale giungesse a disporre la totale interruzione dei rapporti minore-famiglia di origine e questa situazione si protraesse per almeno sei mesi, gli adottanti dell'adozione aperta potrebbero richiedere nell'interesse del minore la conversione dell'adozione aperta in adozione legittimante piena.

L'adozione mite è stata definita, invece, semplice o non legittimante, strutturata per i numerosi casi di semiabbandono permanente in cui la famiglia ha posto in essere nei confronti del minore un rapporto lesivo e gravemente pregiudizievole, tale da configurare una situazione di abbandono rilevante per la dichiarazione di adottabilità, alla quale però non si può pervenire per espressa negazione della legge vigente. Si applicherebbe a tutti quei casi in cui il minore sostanzialmente abbandonato si trovi, oltre il tempo massimo previsto dalla legge, in affidamento familiare, e per il quale non è possibile un rientro nella famiglia di origine, perdurando lo stato di difficoltà. In queste ipotesi, valutato, inoltre, che tra il minore e gli affidatari si sia

(12) P.d.l. 5701 — Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozione aperta — presentato dall'on. M. Burani Procaccini; P.d.l. 5724 — Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozione aperta e adozione mite — presentato dall'on. M. Bolognesi; P.d.l. 3589, presentato dal sen. A. Rollandin.

instaurato un solido rapporto affettivo, tale che l'allontanamento possa essere pregiudizievole al minore, si procede, con il consenso di questi ultimi, e dichiarato giudizialmente lo stato di semiabbandono permanente del minore, all'adozione « mite ». Questa adozione non interrompe il rapporto di filiazione tra minore e genitore di origine, ma ne aggiunge un secondo, quello con gli adottanti, conseguente all'adozione, cui spetta naturalmente anche la potestà genitoriale.

Per quanto concerne l'indagine svolta nell'ambito dell'adozione internazionale, essa ha rilevato che la nuova disciplina contenuta nella L. 476/98, di ratifica della Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993, ha apportato una profonda revisione giuridico-organizzativa dell'intero sistema con l'introduzione di nuovi soggetti destinati allo svolgimento di funzioni specifiche, quali la Commissione per le adozioni internazionali (CAI) e gli Enti autorizzati, nonché, ad una ridefinizione delle competenze dei soggetti già coinvolti come il Tribunale per i minorenni ed i servizi socio-assistenziali.

Alla CAI, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale organo centrale per le adozioni internazionali, sono state attribuite funzioni di controllo delle procedure e degli operatori in Italia, nonché di coordinamento dell'attività con i paesi esteri e di promozione delle relazioni internazionali; mentre agli enti autorizzati sono stati affidati compiti di svolgimento di servizi per la definizione di procedure adozionali internazionali, quali unici interlocutori possibili per l'espletamento di tali procedure. Essi sono autorizzati per le adozioni internazionale dalla CAI sulla base di parametri di competenza, serietà e moralità.

Per quanto riguarda, invece, i servizi socio-assistenziali ed il Tribunale per i minorenni, ad essi sono state attribuite, rispettivamente, la competenza a svolgere le attività di osservazione della coppia e di valutazione di un profilo psico-sociale, da riferire al Tribunale per i minorenni con una relazione psico-sociale, e la competenza a valutare l'idoneità della coppia.

In base alla nuova normativa, appare necessario che le indicate funzioni si svolgano in modo integrato, con la massima collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, affinché il complesso procedimento che conduce all'adozione abbia successo.

Si è tuttavia constatato, nel corso dell'indagine che a tutt'oggi tale integrazione, su molta parte del territorio nazionale, non si è realizzata. Il legislatore, infatti, pur stabilendo le competenze di ciascuno dei molteplici soggetti coinvolti nell'*iter* adozionale, non ha previsto gli anelli di congiunzione tra le stesse. La complessità delle attività che tali soggetti sono chiamati a svolgere, anche in funzione di conoscenze specifiche sulle realtà internazionali nelle quali si va ad operare, rende ancora più difficile tale integrazione. Particolarmente complesso si rivela lo svolgimento delle funzioni da parte dei servizi locali demandati ad effettuare le indicate indagini: tali servizi operano secondo un'organizzazione territoriale predisposta dalle relative Regioni, che dovrebbero prevedere il coinvolgimento di operatori sociali ed operatori sanitari, nell'ambito di *standard* definiti, in attività di formazione e di definizione di protocolli operativi con le autorità competenti per la valutazione delle coppie aspiranti all'adozione. Tale previsione ad oggi non ha avuto una congrua attuazione, essendo

mancata nella maggior parte delle regioni l'organizzazione di momenti di formazione, di aggiornamento, di confronto sulla materia delle adozioni, né tanto meno si è favorito il confronto e lo scambio con gli altri soggetti implicati nell'ambito, quali il tribunale per i minorenni e/o gli enti autorizzati. Il quadro che ne deriva è caratterizzato da una assoluta diversificazione dello svolgimento della procedura nei vari ambiti territoriali, creando un forte disorientamento tra i diversi operatori e le coppie aspiranti all'adozione.

A livello nazionale e regionale si è verificato che vi è l'assoluta necessità di una formazione omogenea, che faciliti le attività dei servizi affinché si rispettino *standard* qualitativi e criteri di documentazione comparabili e condivisi nella valutazione della disponibilità dei coniugi aspiranti all'adozione.

Nell'analisi dell'attività svolta dai soggetti preposti nelle adozioni internazionali un'attenta riflessione è stata fatta sull'organizzazione della Commissione per le adozioni internazionali, la quale attualmente non risulta sufficientemente adeguata allo svolgimento delle funzioni che le sono attribuite dalla legge.

La diversificazione dei settori di intervento, cui la CAI deve dedicarsi, infatti, impone una profonda revisione della sua composizione: aumento del personale in organico e diversa strutturazione della Commissione costituiscono le questioni centrali. La CAI dovrebbe quindi essere potenziata per poter realizzare al meglio le funzioni attribuitele dalle legge, ma anche per essere posta in grado di ampliare e approfondire funzioni e settori di intervento.

A tale scopo si propongono prioritariamente tre questioni attorno alle quali potrebbe ruotare l'intero processo di ristrutturazione della Commissione:

- a) riorganizzazione interna, con la formazione di appositi uffici diretti da un responsabile delegato dal presidente;
- b) potere/dovere per il presidente di delegare parte delle funzioni attribuitegli;
- c) ripensamento della composizione della CAI, che dovrebbe essere costituita esclusivamente da funzionari della Pubblica Amministrazione distaccati a tempo pieno.

A tal fine si è suggerito di individuare quattro settori di intervento, ciascuno avente compiti e tematiche precise, cui potrebbero eventualmente ispirarsi le ipotesi di riorganizzazione della CAI, da realizzarsi a fronte di adeguato trasferimento di risorse finanziarie e potenziamento del personale in carico, sia dei componenti, sia del personale tecnico ed amministrativo.

I settori individuati sono stati definiti in funzione delle diverse attività che dovrebbero svolgere e più precisamente per:

- 1) Il Controllo degli enti e delle procedure dell'*iter* adottivo
- 2) L'informazione alle coppie e la promozione della cultura della solidarietà verso il paese cui si rivolge la domanda di adozione
- 3) I rapporti internazionali e l'*iter* adottivo con i paesi che non hanno ratificato la Convenzione dell'Aja.

4) L'organizzazione e il controllo dell'affidamento internazionale (vedi *infra*).

Tra i vari aspetti approfonditi in ambito di adozione internazionale dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, particolare attenzione è stata rivolta, inoltre, al fenomeno dei soggiorni solidaristici. A tale riguardo, è stato deliberato, nella seduta del 9 febbraio 2005, lo svolgimento di una successiva indagine conoscitiva relativa all'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza. Tale indagine si è occupata, oltre che dei minori non accompagnati e dei minori coinvolti in situazioni di accattonaggio, del fenomeno dei soggiorni temporanei, che costituisce, ormai da diversi anni in Italia, una delle forme di solidarietà, rivolta ai minori di paesi disagiati, maggiormente praticata. Esso, più esattamente, ha avuto inizio nei primi anni '90 a favore dei minori residenti nell'area colpita dal disastro prodotto dalla centrale atomica di Chernobyl e si prefiggeva lo scopo di contribuire ad attenuare i danni subiti dalle popolazioni dell'area colpita, consentendo ai bambini che vi vivevano di trascorrere alcuni mesi dell'anno in Italia per godere del clima mediterraneo così da agevolare il loro recupero.

Il favore riconosciuto nel nostro paese a tale tipo di intervento solidaristico è cresciuto negli anni ed ha avuto una forte adesione da ogni tipologia familiare, tanto che ad oggi i ragazzi stranieri che vivono questa esperienza in Italia sono circa 36.000 ogni anno. Un numero che, si ritiene, è destinato a crescere, considerato in primo luogo il sempre maggior numero di bambini che in alcuni Stati vivono in una situazione di abbandono o di semiabbandono permanente; in secondo luogo, lo spirito ospitale delle molte famiglie italiane che hanno conosciuto questa esperienza, che contribuiscono a diffonderla, traendo da essa grande coinvolgimento emotivo, tanto più trattandosi di aiuto offerto a minori istituzionalizzati o comunque in difficoltà. Esperienze così coinvolgenti che in molti casi è stata reiterata la richiesta di accoglienza per più anni. A fronte del crescente fenomeno, non si è tuttavia provveduto ad una puntuale regolamentazione normativa che avrebbe dovuto invece — ad avviso della Commissione — accompagnare questa esperienza, ad esempio estendendola ad altre aree geografiche, istituendo un albo delle associazioni per i soggiorni temporanei, ampliando le ipotesi di soggiorno, attualmente possibili solo a scopo sanitario, anche a progetti di studio e formazione. A tale riguardo anche le competenze del Comitato per i minori stranieri (istituito nel 1998) — struttura deputata nell'ambito di altre competenze anche al controllo dei soggiorni temporanei — dovrebbero essere complessivamente riviste e valutate.

Nei casi di bambini abbandonati ed ospitati presso istituti (comunque in stato di adottabilità), si è peraltro già verificata l'esperienza in cui il rapporto di inserimento di tali bambini nelle famiglie italiane ha generato il desiderio di accoglierli definitivamente, adottandoli.

Alcune di queste famiglie hanno già realizzato attraverso un'adozione internazionale tale finalità ed altre auspicano di poterla realizzare. Tale fenomeno in Bielorussia si è concretizzato anche con adozioni nominative, secondo una procedura prevista dalla normativa

del Paese, che dà la possibilità ad una coppia in possesso di un decreto di idoneità di richiedere, per il tramite di un ente autorizzato, l'adozione mirata ad un determinato minore. Le adozioni mirate, che in realtà non rispondono ai principi e allo spirito della nostra legge (149/2001) sulle adozioni, hanno tuttavia riguardato solamente l'1 per cento del totale dei soggiorni solidaristici realizzati, e sono state in genere rivolte ai cosiddetti bambini grandicelli, vale a dire bambini in stato di abbandono la cui età media è di circa dodici anni che il più delle volte, pur essendo in stato di adottabilità, hanno meno possibilità di trovare una famiglia disposta ad accoglierli, sia per motivi legati all'età, sia per trascorsi personali difficili.

Sulla scorta di tali valutazioni la Commissione parlamentare per l'infanzia ha sostenuto l'opportunità di introdurre nel nostro sistema giuridico l'istituto dell'affidamento familiare internazionale. Tale nuovo istituto, nel rispetto dei principi previsti dalla Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali, nasce dalla necessità di offrire un ventaglio di opportunità soprattutto per i bambini più grandi in età scolare (minori pre-adolescenti e anche adolescenti), che, come si è detto, hanno purtroppo minori possibilità di intraprendere un percorso positivo di crescita e di inserimento nella società (13).

Di rilevante importanza, ai fini delle valutazioni svolte nel corso dell'indagine indicata, è stato l'approfondimento che la medesima Commissione ha effettuato, in occasione dei lavori svolti per la redazione della relazione annuale al Parlamento, approvata il 27 luglio 2004 (Relazione sull'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, recante « Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza »), sul tema della chiusura degli istituti prevista per il prossimo dicembre 2006, e le cui risultanze sono state riportate in un capitolo della stessa relazione. In tale circostanza, la Commissione ha sollecitato il Governo, le Regioni e le Province ad orientare fondi adeguati per favorire la costruzione e la manutenzione di un sistema integrato dei servizi e di interventi per i « minori fuori dalla famiglia » in ogni ambito territoriale: gruppo di operatori specializzati che sostengono il minore e/o la famiglia di origine; potenziamento dell'assistenza domiciliare educativa; servizi di sostegno alla genitorialità; valorizzazione dell'affidamento familiare vissuto all'interno di una dimensione associativa; creazione di una rete adeguata di servizi residenziali; promozione delle reti familiari di accoglienza; ed infine attivazione di interventi complementari per i minori devianti. Attività da svolgersi, secondo i principi previsti nel « Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per i minori entro il 2006 », ai sensi del Piano Nazionale di Azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età

(13) A tal fine sono stati presentati due progetti di legge: dall'on. M. Bolognesi il P.d.l. 5725 intitolato « Modifiche alla Legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di affidamento familiare internazionale » e dall'on. M. Burani Procaccini il P.d.l. 5737 intitolato « Introduzione dell'istituto dell'affidamento familiare internazionale e disposizioni in materia di organizzazione e funzioni della Commissione adozioni internazionali ». Altresì il Ministro S. Prestigiacomo ha presentato al Senato il D.d.l. 3373 intitolato « Modifiche ed integrazioni alla disciplina di adozione e affidamento internazionali ».

evolutiva, in attuazione dei programmi volti a sviluppare esperienze innovative di accoglienza familiare e risposte integrative, ovvero sostitutive della famiglia non idonea.

2.5. Salute e minori.

La Commissione parlamentare per l'infanzia si è concentrata sui problemi attinenti alla tutela dei bambini sotto il profilo sanitario. In particolare, il tema è stato affrontato sotto diversi profili: innanzi tutto, si è svolta un'indagine conoscitiva sulla copertura vaccinale in età pediatrica e sulla ospedalizzazione dei bambini affetti da malattie infettive; è stata, quindi, approvata la risoluzione 7-00316 Valpiana, in materia di allattamento al seno; inoltre, la giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 2003 ha avuto ad oggetto la questione «salute e minori»; infine, nell'ambito del parere sul piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004 (approvato l'8 aprile 2003) si è svolta una specifica riflessione sulla tutela sanitaria dei bambini.

Iniziando dal primo punto, la Commissione ha riscontrato che la situazione relativa all'ospedalizzazione dei minori ed alle vaccinazione si rivela assai complessa ed articolata. Tra i principali problemi emersi nel corso dell'indagine, vi è innanzi tutto la scarsa conoscenza della situazione epidemiologica nazionale; inoltre, la devoluzione delle competenze legislative in materia sanitaria alle regioni crea un problema per le malattie infettive, rispetto alle quali si riscontrano atteggiamenti di risposta dei vari sistemi sanitari regionali molto eterogenei. Sono stati denunciati, inoltre, problemi concernenti il ricovero ospedaliero in quanto sono parzialmente falliti i tentativi di razionalizzare la rete ospedaliera pediatrica, con il risultato che da un lato vi è un eccesso della rete ospedaliera, dall'altro risulta che il 30 per cento dei bambini è ricoverato in reparti per adulti, cosa che comporta un pesante impatto psicologico per il bambino e per la sua famiglia.

Per quanto riguarda il tema delle vaccinazioni, è stata evidenziata la peculiarità di tali farmaci, che a differenza di quelli curativi non si somministrano a persone malate, bensì sane e sono in grado di eliminare non solo la malattia ma anche la causa di quest'ultima. I vaccini si distinguono in obbligatori e facoltativi ovvero consigliati. Tale distinzione esiste solo in Italia ed appare assai problematica, anche perché talune vaccinazioni consistono in vaccini combinati, di cui alcuni sono obbligatori mentre altri solo consigliati. Connesso a questo tema, vi è quello dei danni derivanti da vaccino. Al riguardo, è stata evidenziata la necessità di effettuare un apposito programma di prevenzione e di prestare cure idonee ai danneggiati. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza dell'informazione da parte dei medici sui possibili effetti collaterali o sulle reazioni avverse che possono insorgere dopo le vaccinazioni, nonché una maggiore informazione agli stessi medici ed anche un'informazione corretta da parte dei mezzi di comunicazione di massa.

A fronte di tali problematiche, nel documento conclusivo approvato nella seduta del 16 marzo 2004 (Doc. XVII-*bis* n. 3), la Commissione ha indicato alcune proposte volte a porre rimedio alla situazione attuale. In primo luogo, la Commissione ha sottolineato l'esigenza di sviluppare al massimo grado l'interazione a livello nazionale, attraverso strategie integrate e coordinate, superando le differenze geografiche nelle modalità operative e nei percorsi assistenziali, in modo da assicurare al cittadino l'eguale accesso ad interventi di prevenzione e cura garantiti dallo Stato attraverso l'applicazione dei livelli essenziali di assistenza. In quest'ottica appare fondamentale il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, come pure il coinvolgimento delle diverse agenzie, istituzioni e categorie che hanno un ruolo nella prevenzione e nella gestione delle malattie infettive del bambino (14).

La Commissione ha inoltre evidenziato la necessità di applicare pienamente i principi contenuti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e in numerosi documenti internazionali e nazionali, volti ad affermare e riconoscere il diritto del bambino alla salute, che dovrebbe concretizzarsi quanto meno nella possibilità di ricoveri in aree pediatriche, dotate di strutture e competenze professionali specifiche per l'età. Si è quindi raccomandata l'adozione di idonee misure normative volte a regolamentare l'accoglienza dei bambini con malattie infettive esclusivamente in area pediatrica, nel caso di ricovero in ospedale.

La Commissione ha altresì raccomandato: la definizione di un calendario nazionale delle vaccinazioni condiviso da tutte le Regioni e dalle Province autonome; la predisposizione di iniziative di razionalizzazione ed armonizzazione dell'offerta di vaccinazioni; l'istituzione di un'anagrafe vaccinale nazionale, che registri le vaccinazioni effettuate, nonché gli eventuali effetti avversi; la promozione di iniziative di sensibilizzazione, anche al fine di superare l'attuale distinzione tra le due categorie di vaccinazioni obbligatorie e raccomandate; la costituzione di un Osservatorio nazionale sulle malattie infettive pediatriche; una relazione periodica del Governo alle Camere in tema di epidemiologia e prevenzione di malattie infettive dei bambini; l'individuazione di centri di eccellenza a carattere interregionale per la cura, la prevenzione e lo studio delle malattie infettive in età pediatrica; l'adozione di iniziative legislative finalizzate a migliorare la tutela delle persone danneggiate dai vaccini ed a far sì che l'Italia partecipi finanziariamente al *Vaccine Fund*.

La Commissione ha quindi dedicato diverse sedute al tema dell'allattamento al seno, approvando il 27 gennaio 2005 la risoluzione 7-00316. In particolare, nella risoluzione si ricorda che l'allattamento fa parte dei diritti umani fondamentali e che in tutto il mondo viene celebrata nella prima settimana di ottobre la settimana dell'allatta-

(14) Assessorati regionali alla sanità, società scientifiche pediatriche, le associazioni tra pediatri di libera scelta, le istituzioni tecnico-scientifiche deputate al controllo delle malattie infettive, in particolare l'Istituto superiore di sanità, le organizzazioni che hanno lo scopo di promuovere e tutelare i diritti di particolari gruppi di persone — malati, danneggiati da vaccino ed altre.

mento materno, con l'obiettivo tra l'altro di fornire informazioni sulla normativa che tutela l'allattamento a livello nazionale ed internazionale, sensibilizzando l'opinione pubblica al rispetto e promozione di questo diritto in ogni paese. L'allattamento materno contribuisce a una crescita salutare e ad un sano sviluppo fisico e mentale del bambino, tanto è vero che l'Organizzazione mondiale della sanità lo raccomanda almeno per i primi 6 mesi di vita, sottolineando come ogni giorno da 3.000 a 4.000 neonati muoiano (1,5 milioni di bambini ogni anno) in quanto non allattati al seno. Al riguardo, l'UNICEF promuove l'iniziativa Ospedale Amico del Bambino affinché i reparti maternità diventino centri di supporto all'allattamento al seno. Del resto, nella civiltà occidentale diventa necessario pubblicizzare l'allattamento materno, in quanto esso rappresenta una pratica dimenticata a vantaggio dell'allattamento artificiale, in relazione al quale le multinazionali — che producono surrogati del latte materno — hanno fatto un'enorme opera di propaganda. In realtà, gli ultimi dati relativi all'Italia forniti dall'Istituto superiore di sanità e dall'ISTAT evidenziano un recupero dell'allattamento materno, pur sussistendo ancora notevoli differenze tra le varie regioni d'Italia. Anche nel nostro Paese, infatti, vi è stata una presa di coscienza generalizzata, anche del mondo sanitario, circa la superiorità dell'allattamento materno rispetto ad altre forme di alimentazione del bambino. Rispetto però ad altri paesi dell'Unione europea, l'Italia è indietro per le campagne informative volte a sensibilizzare coloro che operano nei reparti di ostetricia e di pediatria degli ospedali.

In considerazione di tali fattori, la risoluzione impegna il Governo a: impegnarsi maggiormente nel promuovere e sostenere l'allattamento materno; fissare obiettivi nazionali e regionali per l'aumento della prevalenza e della durata dell'allattamento al seno, da inserire nel piano d'azione per l'infanzia e nei relativi progetti obiettivo sulla salute materno-infantile; promuovere la formazione degli operatori socio-sanitari, attivando altresì sistemi di monitoraggio; avvalersi per le campagne di promozione della consulenza multidisciplinare di associazioni con competenze specifiche nel campo; aumentare il periodo di astensione obbligatoria ovvero modificare il trattamento economico della lavoratrice nel periodo di astensione non obbligatoria, al fine di permettere ad un maggior numero di donne di continuare l'allattamento al seno almeno fino ai sei mesi di vita previsti dall'organizzazione mondiale della sanità; incrementare la rete dei consultori familiari; promuovere e finanziare programmi per l'allattamento materno, come ad esempio l'iniziativa « Ospedali Amici dei Bambini »; attuare una campagna educativo-informativa rivolta alle madri ed alle donne in generale.

Infine, da segnalare che in occasione dell'espressione del parere sul piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004 (approvato l'8 aprile 2003), uno specifico punto è stato dedicato alla questione della tutela della salute (cfr. punto n. 6). In particolare, la Commissione ha invitato il Governo a prestare una speciale attenzione alla tutela sanitaria, soprattutto in relazione al benessere materno-infantile ed al potenziamento dei programmi vaccinali nel quadro della cooperazione internazionale. Un ulteriore invito al Governo riguarda la necessità di pervenire ad una

corretta ospedalizzazione dei bambini, attraverso la creazione di appositi reparti (promozione di ospedali amici dei bambini), in cui sia possibile conciliare le cure con il diritto all'istruzione, il gioco, la presenza continuativa dei familiari. Infine, il parere si è soffermato sulla necessità di intraprendere alcune iniziative che riguardano più da vicino fenomeni adolescenziali (ad esempio, azioni per la prevenzione dei comportamenti devianti, per la prevenzione dell'AIDS, per una corretta alimentazione, favorendo un'informazione diretta a promuovere sane abitudini alimentari e stili di vita adeguati).

2.6. Abuso e sfruttamento.

La Commissione parlamentare per l'infanzia il 4 dicembre 2001 ha deliberato di avviare una indagine conoscitiva in materia di abuso e sfruttamento dei minori ed in tale ambito ha svolto numerose audizioni di autorevoli esponenti esperti della materia (15). Tali audizioni, unitamente alle conclusioni tratte nel secondo Convegno mondiale sullo sfruttamento sessuale dei minori ai fini commerciali svoltosi a Yokohama dal 17 al 20 dicembre 2001 (a cui una delegazione della Commissione ha partecipato), relative alla necessità di favorire l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei relativi strumenti da parte degli stati membri al fine di proteggere i bambini dallo sfruttamento sessuale nella forma della prostituzione,

(15) Audizione del dottor Rosario Priore, Direttore generale del dipartimento giustizia minorile; Audizione, del dottor Domenico Vulpiani, Dirigente Superiore della Polizia di Stato, Direttore Servizio della Polizia postale e delle comunicazioni; Audizione dell'Ambasciatore Giancarlo Aragona, Direttore generale affari politici multilaterali, in relazione alla Sessione straordinaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in materia di infanzia (New York, maggio 2002); Audizione del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Lucio Stanca, in relazione alla tutela dei minori nella problematica della regolamentazione di internet; Audizione del dottor Pierfrancesco Gaggi, responsabile del settore sistemi di pagamento dell'ABI (Associazione Bancaria Italia) e dell'ingegner Claudio Venturi, responsabile delle relazioni istituzionali della Servizi Interbancari S.p.A., in merito all'utilizzo delle carte di credito per il pagamento di materiale pedopornografico su internet; Audizione dell'ingegner Paolo Nuti, Presidente dell'Associazione italiana Internet *providers*, e del dottor Matteo Fici, Presidente dell'Assoprovider, in relazione alla problematica della regolamentazione di Internet; Audizione del dottor Francesco Verdoliva, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Salerno, sul rapporto tra minori e internet; Audizione del professor Cesare Mirabelli, Presidente del Consiglio nazionale degli utenti, sul rapporto tra minori e internet; Audizione dell'avv. Gianfranco Dosi, Presidente AIAF (Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e i minori) e dell'avv. Alessandro Sartori, Presidente AIAF — regione Veneto, in merito alla prospettata riforma di alcuni istituti in materia di giustizia minorile; Audizione del Ministro delle comunicazioni, Maurizio Gasparri, sul rapporto tra TV e minori; Audizione del dottor Piero Tony, Presidente del Tribunale dei minorenni di Firenze, e della dottoressa Caterina Chinnici, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Caltanissetta, sulle riforme in materia di giustizia minorile; Audizione della dottoressa Livia Pomodoro, Presidente del Tribunale dei minorenni di Milano, sulle riforme in materia di giustizia minorile; Audizione del Consigliere della Corte di cassazione, Giuseppe Magno, sulle riforme in materia di giustizia minorile; Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA), del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), del Centro informazione e educazione allo sviluppo (CIES), dell'ECPAT Italia, di Save the children e dell'UNICEF Italia, sulle riforme in materia di giustizia minorile; Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Alfredo Mantovano, in relazione ai minori costretti a forme di accattonaggio.

della pornografia minorile e del traffico dei bambini ai fini sessuali, hanno indotto la commissione a valutare la relativa e vigente normativa nazionale, e precisamente la legge n. 269 del 3 agosto 1998, « Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù ».

Tale norma è stata complessivamente riconosciuta strumento efficace e fondamentale per la lotta allo sfruttamento sessuale dei minori, pur sollevando alcune note di criticità in relazione ad alcuni aspetti in essa contemplati.

In primo luogo, la Commissione ha ritenuto non opportuna l'applicabilità del patteggiamento in alcune ipotesi di reato, ritenute particolarmente riprovevoli, quali ad esempio quelle in cui taluno realizza un atto sessuale con un minore degli anni sedici in cambio di una somma di denaro od altra utilità economica, ovvero in quelle in cui taluno distribuisca o divulghi materiale pedopornografico. Per tali reati si è ritenuto importante poter applicare interamente la pena, anche allo scopo di prevenire il ripetersi del reato, sotto la minaccia di una pena quanto più possibile severa, ma soprattutto effettiva. In secondo luogo si è riconosciuta l'esigenza di introdurre alcune fattispecie di reato complementari a quelle già esistenti, in particolare si può citare l'ipotesi di reato relativa alle iniziative turistiche per lo sfruttamento sessuale dei minori.

Ad integrazione della normativa vigente, inoltre, si è analizzato il fenomeno della pedopornografia infantile divulgata a mezzo della rete internet. La forte crescita dell'utilizzo di tale rete, e delle reti telematiche in genere, rende, infatti, necessario ed urgente un intervento che sia specificamente mirato ad adeguare gli strumenti di contrasto dello sfruttamento dei minori attuato attraverso l'uso delle reti medesime, razionalizzando tutte le iniziative volte a contenere il preoccupante e diffuso fenomeno dello scambio e della vendita *on line* di materiale pornografico minorile agevolato dalla possibilità di avvalersi di strumenti di pagamento quali le carte di credito.

Altro aspetto esaminato in materia di abuso sessuale è stato quello di introdurre la possibilità di prevedere l'ammissione ai trattamenti psicoterapeutici, psichiatrici o farmacologici di coloro che sono stati condannati per aver commesso abusi o violenze sessuali a danno dei minori e anche degli indagati per gli stessi reati. Tali interventi costituirebbero delle misure preventive con una doppia finalità: da un lato di protezione della collettività, stante la natura recidivante di tali reati, dall'altro di tutela dell'individuo affetto dalla patologia per frenare le pulsioni sessuali.

Le tematiche dello sfruttamento dei minori sono state altresì trattate dalla Commissione nell'ambito della successiva indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza. In particolare, l'indagine si sofferma ad analizzare, tra gli altri, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, e il fenomeno dell'accattonaggio dei minori.

Per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati, la Commissione ha rilevato come l'impostazione normativa, che attribuisce le competenze in materia al Comitato per i minori stranieri, si basa principalmente sull'ipotesi del rimpatrio assistito, nella tutela

del superiore interesse del minore. Sul piano pratico, è stata, però, verificata l'inadeguatezza dello strumento in esame a rispondere a tutti i numerosi casi di minori stranieri non accompagnati segnalati ogni anno sul territorio nazionale, a causa soprattutto delle indagini accurate da svolgere nel Paese d'origine del minore per verificare se esistano le condizioni per il rimpatrio, della carenza di informazioni adeguate e della difficoltà di identificazione del minore. Infatti, risulta che su 46.213 segnalazioni di minori stranieri non accompagnati giunte al Comitato dal 2000 al 30 settembre 2005, i provvedimenti di rimpatrio assistito sono stati 796 (pari all'1,7 per cento). Pertanto la Commissione ritiene che si debba concentrare l'attenzione sui progetti per i minori che restano in Italia, risultando al contempo necessario evitare di incoraggiare indirettamente l'afflusso in Italia di minori stranieri non accompagnati. Se, infatti, si deve far sì che i minori stranieri presenti in Italia e inseriti in percorsi formativi non diventino automaticamente « clandestini » al compimento della maggior età, rischiando così di essere espulsi e quindi di non poter più entrare legalmente nel nostro Paese per dieci anni, è altrettanto vero che non si può ipotizzare per tutti i minori stranieri in Italia la possibilità di rimanervi indiscriminatamente anche dopo il compimento della maggior età.

In quest'ottica, la Commissione riterrebbe necessario rivedere le competenze del Comitato per i minori stranieri, da collocare — con responsabilità ampliate nei confronti di tutti i minori non accompagnati — presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il Ministero dell'interno, al fine di favorire una maggiore unitarietà e incisività di intervento.

Inoltre, la Commissione auspica un'applicazione della normativa sull'immigrazione nei confronti dei minori meno legata ad un approccio burocratico e conforme, invece, all'interpretazione dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 286/1998 resa dal Consiglio di Stato (16), così che sia possibile il rilascio di permessi di soggiorno per studio, avviamento al lavoro e lavoro ai minori oggetto di un provvedimento di affidamento, anche se si trovano in Italia da meno di tre anni e non hanno seguito un progetto di integrazione per almeno due anni.

Un ulteriore aspetto problematico riguarda la presenza di minori residenti dalla nascita in territorio italiano, ma in situazioni di irregolarità, ai quali la vigente normativa garantisce esclusivamente i diritti all'assistenza sanitaria e all'istruzione. Anche in questo caso appare necessario superare le attuali previsioni normative.

Per quanto riguarda, infine, il tema dei minori impiegati in attività di accattonaggio, oltre ai rimedi proposti sopra in relazione ai minori stranieri non accompagnati, dovranno individuarsi ulteriori strumenti, dal momento che parte rilevante dei minori coinvolti non sono giuridicamente definibili « non accompagnati », anche se spesso sono di fatto « male accompagnati ».

Significativa è al riguardo, l'esperienza avviata dal comune di Roma, che ha inaugurato il 17 gennaio 2003 un Centro diurno per il

(16) Parere n. 9986/04 dell'8 giugno 2005.

contrasto alla mendicizia infantile, nel quale viene condotto il bambino prelevato dalla strada. Il centro ha l'ambientazione di una casa, dove sono presenti operatori specializzati e mediatori culturali che parlano la sua lingua, decisivi per creare un clima adeguato. Si svolge poi un'azione volta alla ricerca dei genitori, che vengono convocati al centro e sensibilizzati sulle loro responsabilità; se, invece, non si rintraccia la famiglia, il bambino viene accolto in una casa famiglia, con provvedimento del procuratore presso il Tribunale dei minorenni. Dal 9 febbraio 2004 il comune di Roma ha anche attivato (per nove ore al giorno) un servizio telefonico al quale possono rivolgersi coloro che vogliono segnalare casi di bambini mendicanti.

Le iniziative illustrate possono, secondo la Commissione, contribuire a dare una risposta al fenomeno dei minori coinvolti nell'accattonaggio ed andrebbero realizzate anche in altri comuni interessati dal fenomeno. Inoltre, la Commissione auspica che si svolga attività di prevenzione, attraverso la diffusione della cultura della genitorialità, come avviene ad esempio nel progetto di sostegno per le neo-madri in situazioni di difficoltà, avviato sempre dal Comune di Roma.

In ogni caso, in relazione al problema dell'accattonaggio occorre dare impulso all'effettiva e piena applicazione della normativa esistente, in modo costante e capillare, coordinando gli interventi delle istituzioni e dei servizi preposti — forze di polizia, polizie municipali, servizi sociali — mettendo a punto un più energico intervento per contrastare l'evasione dell'obbligo scolastico e un attento monitoraggio dell'identità delle persone presenti nei campi nomadi.

Appare di primaria importanza svolgere un'opera di sensibilizzazione, che coinvolga anche le comunità nomadi, affinché acquisiscano sensibilità pienamente rispettose dei diritti dell'infanzia, dal momento che la tutela dei diritti di ciascun minore — qualunque sia la sua cultura di provenienza — deve prevalere su ogni altra considerazione.

La Commissione auspica, quindi, l'istituzione anche in Italia del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, in quanto la presenza di una figura unitaria di riferimento potrebbe contribuire a rispondere alle varie problematiche concernenti l'infanzia sia dal punto di vista della prevenzione, che del coordinamento degli interventi.

2.7. Lavoro minorile.

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha affrontato la tematica del lavoro minorile sotto due diverse filosofie, che trovano espressione nelle varie risoluzioni presentate (Capitelli n. 7-00349, Burani Procaccini n. 7-00389, Zanella n. 7-00427 e Valpiana 7-00444). Dall'esame delle risoluzioni è in effetti emersa la convinzione di chi considera in ogni caso il lavoro minorile come una condizione contraria ai diritti fondamentali del fanciullo, e come tale da eradicare, sia pur con programmi necessariamente a lunga scadenza, e quella di chi considera il lavoro minorile come una realtà complessa nella quale è necessario distinguere tra lavoro minorile e sfruttamento del lavoro minorile. Secondo quest'ultima impostazione è necessario

condannare lo sfruttamento e le peggiori forme di lavoro minorile, come definite dalla Convenzione OIL n. 182 e dalla Raccomandazione n. 190 del 17 giugno 1999, ma effettuare anche dei distinguo per quanto riguarda il lavoro svolto in certe condizioni, degno, tutelato, con orari che consentano di studiare e giocare. Tale approccio nasce dalla convinzione di dover trovare un approccio realistico con determinate realtà, nelle quali pensare di eradicare completamente il lavoro minorile appare irrealistico e talmente protratto nel tempo da sacrificare *in itinere* generazioni di piccoli lavoratori. La Commissione ha anche partecipato ad alcuni convegni internazionali (Firenze, 11 maggio 2004, e Berlino 18 aprile-2 maggio 2004) nei quali le due teorie, che fanno capo anche a diversi movimenti di pensiero, hanno trovato espressione. In particolare, l'ONG Mani Tese ha denunciato il preoccupante aumento del lavoro minorile anche in Italia, ove migliaia di bambini sarebbero coinvolti in attività pericolose, vittime del traffico internazionale di esseri umani con finalità di prostituzione o traffico di stupefacenti: per questo il lavoro minorile deve essere sempre e comunque condannato. I movimenti internazionali dei NATs, nati in origine in America latina, poi diffusi anche in Africa e in Asia e da ultimo in alcuni paesi europei, tra cui la Germania e l'Italia, costituiti dagli stessi bambini lavoratori e sostenuti da Organizzazioni non governative, hanno invece sostenuto che certi tipi di esperienza lavorativa hanno un ruolo funzionale nel garantire la sopravvivenza fisica del bambino e della sua famiglia, secondo uno slogan molto significativo: « noi non siamo il problema, siamo parte della soluzione ». Le posizioni, naturalmente molto contrastanti, quest'ultima in particolare piuttosto nuova per la situazione italiana, non hanno consentito di giungere ad un testo unitario né all'approvazione di alcuna delle risoluzioni presentate, anche se l'argomento ha formato oggetto della sessione pomeridiana della Giornata nazionale per l'infanzia e l'adolescenza svoltasi il 19 novembre 2004, nonché di diverse audizioni informali.

Elemento comune alle risoluzioni presentate è comunque quello che si adotti un programma d'azione in applicazione della Convenzione n. 182 e della Raccomandazione n. 190 (ratificate con legge 25 maggio 2000, n. 148) volto ad eliminare prioritariamente le forme peggiori di lavoro minorile, ma attento anche a valorizzare i progetti di contrasto all'abbandono e alla dispersione scolastica, nonché a quelli di reinserimento sociale, con l'auspicabile coinvolgimento di bambini, bambine e adolescenti lavoratori in prima persona.

Con riferimento alla situazione italiana, nel testo stesso delle risoluzioni è stato evidenziato il sempre più frequente impiego di minori in attività di accattonaggio. Tale attività, se pure non può essere considerata una « peggiore forma di sfruttamento del lavoro minorile » in assoluto, paragonata alle condizioni dei bambini in molti paesi del Terzo mondo, assume particolare rilievo in un paese industrializzato come l'Italia, e soprattutto può nascondere o indurre forme di sfruttamento ben più gravi, nella misura in cui un bambino che vive la sua giornata in strada ad elemosinare è un bambino che non cresce secondo i canoni di una corretta e sana educazione. Sull'argomento, la Commissione ha svolto una specifica indagine conoscitiva (cfr. cap. 2.6)

2.8. Altre tematiche.

Accanto alle principali tematiche illustrate nei capitoli precedenti, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha anche rivolto l'attenzione ad alcuni temi più specifici. A tale proposito occorre ricordare che, come primo atto della XIV legislatura, sono state approvate due identiche risoluzioni in materia di iniziative da adottarsi a favore dei bambini che si trovano nelle zone colpite da eventi bellici (7-00037 Burani Procaccini e altri e 7-00001 Rotondo e altri), che prevedono a carico del Governo una serie di impegni quali l'assunzione di iniziative affinché nessuna misura restrittiva di carattere internazionale colpisca l'approvvigionamento di medicinali, cibo e vestiario per l'infanzia nelle zone di conflitto armato; l'assunzione a livello internazionale di un ruolo di promozione per gli aiuti umanitari nei confronti dei bambini nelle zone colpite da eventi bellici; la prosecuzione nell'impegno profuso in ogni istituzione internazionale per cancellare il debito dei Paesi più poveri, contribuendo ad alleviarne le condizioni alimentari e sanitarie; la predisposizione di un piano straordinario di aiuti alle popolazioni civili afgane in fuga dalla guerra. Anche nel parere espresso l'8 aprile 2003 sul piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, la Commissione è tornata sul problema dei bambini in zone di guerra, chiedendo che, nell'ambito del programma per il rafforzamento della cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, fosse previsto un adeguato stanziamento in loro favore.

Il 12 marzo 2002 la Commissione ha approvato la risoluzione 7-00071 Giacco e altri sulle città amiche dei bambini, nella quale è previsto l'impegno per il Governo a consentire un'ampia diffusione dei progetti e delle iniziative premiate, ad organizzare il Forum internazionale « Verso città amiche delle bambine e dei bambini » entro l'autunno 2002 e a realizzare l'edizione 2002 della guida con i lavori inviati dai partecipanti al premio, nonché a confermare anche negli anni successivi i premi previsti dalla legge 23 marzo 2001 n. 93, sostenendo i progetti dei comuni. L'argomento è stato ripreso nel citato parere sul piano di azione e di interventi 2002-2004, con la richiesta che vi fosse l'impegno a realizzare annualmente i premi previsti dalla legge n. 93/2001 e il Forum internazionale menzionato, sostenendo i progetti dei comuni italiani partecipanti ai premi.

Un più ampio lavoro è stato dedicato all'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, con alcune missioni e l'approvazione di una relazione alle Camere su tale argomento, avvenuta il 27 luglio 2004. La relazione prende in esame lo stato di attuazione della legge, si sofferma anche sull'impatto della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dedica una speciale attenzione alla deistituzionalizzazione dei minori (di questa parte si dà conto nel capitolo 2.4 della presente relazione). La Commissione, nella relazione, ha posto in rilievo come la legge n. 285/97 abbia segnato un importante e positivo cambiamento nelle politiche e nei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, orientandole verso la prospettiva dei diritti dei cittadini « in crescita », anziché quella degli interventi assistenziali ed emergenziali che prevaleva in precedenza. Valutando in modo generalmente soddisfacente — sebbene con

innegabili differenze nei vari territori — gli effetti dell'applicazione della legge, la Commissione ne ha segnalato anche alcuni elementi critici, tra i quali la confluenza dei fondi per il finanziamento della legge nell'unico Fondo per le politiche sociali, senza vincolo di destinazione specifica; ciò fa sorgere preoccupazioni per la continuità degli interventi e dell'impostazione culturale dalla quale sono derivati. Nella parte conclusiva della relazione, sono presentate alcune osservazioni e proposte, chiedendo il rifinanziamento della legge e la previsione, nella normativa da emanare sui «livelli essenziali e uniformi delle prestazioni sociali» previsti dalla legge n. 328/2000, di un apposito capitolo sull'infanzia e l'adolescenza che riprenda i contenuti della legge n. 285/97 traducendoli in livelli di prestazioni da garantire a tutti i minori; la Commissione ha inoltre auspicato la promozione di iniziative di scambio e formazione tra gli operatori del settore, per valorizzare e far conoscere le esperienze realizzate.

Infine, appare importante ricordare la partecipazione di componenti della Commissione parlamentare dell'infanzia ad iniziative sui temi della cooperazione internazionale in favore dell'infanzia, quali le riunioni dell'AWPEA — European Parliamentarians for Africa sui temi relativi all'impatto dell'AIDS nei confronti dell'infanzia (a Città del Capo il 22-24 settembre 2004 e nella stessa città il 26-27 maggio 2005; a Nairobi il 10-11 novembre 2005) e, nell'ambito delle Giornate per la cooperazione italiana promosse dal Ministero degli affari esteri, l'iniziativa «Il nuovo piano nazionale d'azione sull'infanzia 2003-2010: prospettive di implementazione e di sostegno della cooperazione italiana» (Addis Abeba, 25 novembre 2005).

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione dei propri lavori nella XIV legislatura, la Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene di dover svolgere alcune riflessioni oltre che sul merito dei temi trattati anche sull'organizzazione dei lavori dei due rami del Parlamento, in relazione ai poteri e alle competenze della Commissione stessa.

La legge istitutiva (451/97) attribuisce infatti alla Commissione poteri di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Tali poteri si riferiscono evidentemente ai rapporti con il Governo, mentre non è previsto alcun collegamento tra i poteri della Commissione, che nel merito può occuparsi trasversalmente di tutte le materie concernenti l'infanzia e l'adolescenza, e le competenze delle Commissioni permanenti di merito.

L'unica previsione contenuta nella legge istitutiva, al comma 5 dell'articolo 1, è di una relazione alle Camere con cadenza almeno annuale sui risultati della propria attività nella quale siano ricomprese osservazioni e proposte sugli effetti, i limiti e l'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente. Tali relazioni, tuttavia, non hanno, né potrebbero avere un effetto diretto nel procedimento legislativo.

La concreta esperienza ha infatti posto in evidenza che la Commissione può interessarsi di materie sulle quali è in atto un procedimento legislativo senza la possibilità effettiva di potervi incidere. A ciò si aggiunge che il Senato, nelle ultime due legislature, ha sentito l'esigenza di istituire una Commissione speciale in materia di infanzia, stante il fatto che in quel ramo del Parlamento, la XII Commissione riguarda la materia della sanità e non anche gli « affari sociali » come invece alla Camera.

Tale configurazione ha indubbiamente creato sovrapposizioni, né è stato possibile alcun coordinamento se non una sorta di *fair play* tra i Presidenti — quando possibile — nel cercare di evitare contemporaneità delle sedute e sovrapposizione di temi, con evidenti difficoltà — comunque — in particolare per i senatori, che hanno fatto parte contemporaneamente sia dell'una che dell'altra Commissione.

Un'ultima considerazione può rivolgersi al carattere specializzato che la Commissione parlamentare per l'infanzia indubbiamente riveste, il quale dovrebbe forse essere valorizzato, anziché disperso, moltiplicando le sedi di dibattito e di elaborazione politica.

La riflessione finale che si intende svolgere si sostanzia quindi nel valutare insoddisfacente l'articolazione dei lavori attuata in materia di infanzia ed adolescenza nei due rami del Parlamento, con al Senato una sede legislativa specializzata, alla Camera la materia affidata alla Commissione di volta in volta competente per materia (senza quindi una Commissione legislativa analoga a quella del Senato) e una Commissione bicamerale senza poteri di intervento nel procedimento legislativo. Si potrebbe a tale riguardo approfondire la questione se sia possibile attribuire alla Commissione bicamerale per l'infanzia — sul modello della Commissione per le questioni regionali — con apposita modifica legislativa e dei rispettivi regolamenti parlamentari, forme di partecipazione al procedimento legislativo inerente ai progetti di legge in materia di infanzia, assumendo così un ruolo « consultivo » nell'*iter* di formazione delle leggi. In via subordinata, si potrebbero istituire due Commissioni speciali, alla Camera e al Senato, il cui primo impegno dovrebbe essere quello di riprendere l'esame dei progetti di legge volti all'istituzione di un Garante per l'infanzia, il cui *iter* non è stato possibile concludere nell'attuale legislatura. Tale figura rappresenterebbe quel punto di riferimento univoco e forte, sia a livello nazionale che internazionale, di cui si avverte un'indiscutibile esigenza.