

PIANO D'AZIONE DEL GOVERNO PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA 1997/1998

Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza

Parte prima

PREMESSA

Il Governo e le istituzioni italiane debbono compiere un deciso salto di qualità rispetto alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza assumendo alcuni presupposti fondamentali come guida del proprio agire.

- **Compito della politica è promuovere i diritti quotidiani dei bambini, e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, dei giovani e delle giovani. Fornire strumenti per valorizzare la loro personalità e avvalersi del loro contributo nella formazione delle scelte e delle decisioni. Questo significa sollecitare fin dall'infanzia il sentimento di un'etica civile condivisa. Le grandi decisioni per la vita del paese devono essere assunte considerando le esigenze, le potenzialità e le aspettative delle persone che vivono la stagione della crescita e della formazione.**
- **Il diritto delle bambine e dei bambini all'educazione e all'istruzione è uno dei diritti umani universali. Esso costituisce l'investimento più forte della società per il futuro. La formazione e la valorizzazione dell'intelligenza e delle risorse umane è l'obiettivo dell'intero sistema formativo e della sua riforma.**
- **Il livello della qualità della vita goduto dalle bambine e dai bambini, dalle ragazze e dai ragazzi, dalle adolescenti e dagli adolescenti è un indicatore potente dello sviluppo di tutta la società. Investire con intelligenza sulle nuove generazioni significa costruire una società più sicura, più giusta, più capace di competere nella dimensione internazionale del lavoro e dell'economia.**
- **La qualità complessiva dell'ambiente di vita delle generazioni future si lega all'avvio improcrastinabile di politiche di sviluppo sostenibile e di salvaguardia dell'ambiente.**
- **Le nuove generazioni sono e saranno sempre più protagoniste di tutto il faticoso processo di integrazione sociale e culturale della società italiana avviata, come tutte quelle occidentali, ad avere una morfologia sociale multi-etnica. Il rispetto e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza può aiutare a costruire processi di integrazione sociale e culturale.**
- **Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza dovranno scaturire da una nuova e diversa costruzione dei rapporti tra cittadini e istituzioni. Per questo scopo è essenziale che queste ultime avviino un percorso di acquisizione di competenze operative specifiche, a partire dalla conoscenza della Dichiarazione Universale dei diritti del Fanciullo. Fondamentale è che le istituzioni adottino, senza indugi, la metodologia del coordinamento delle azioni a livello locale e nazionale.**

Il processo politico che si avvierà è per queste ragioni difficilmente limitabile al nostro paese. Esso richiede, al contrario, una forte condivisione di strategie a livello europeo ed internazionale. In questo senso politica nazionale e politica internazionale debbono sempre più configurarsi come piani interattivi. Del resto le cronache evidenziano la dimensione mondiale di alcuni fenomeni che colpiscono l'infanzia : i flussi migratori di intere famiglie, le odissee dei profughi di guerra, le economie fondate sullo sfruttamento del lavoro minorile, lo sfruttamento sessuale dell'infanzia. Questi fenomeni non possono affrontarsi se non in una prospettiva di sempre maggiore cooperazione internazionale. Inoltre le politiche sociali nazionali dovranno collocarsi all'interno dell'asse d'azione delle politiche dell'Unione Europea. E' per questo motivo che l'Italia si candida ad avere un forte ruolo di richiamo nei confronti delle istituzioni europee sulla necessità che il Trattato istitutivo dell'Unione consideri prioritari i diritti di cittadinanza, dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, degli adolescenti e delle adolescenti.

Le riflessioni aperte, anche nel nostro paese, sui grandi temi dello sviluppo della persona, dei legami intergenerazionali e delle scelte pedagogiche di fondo richiedono che si passi subito alla fase delle scelte politiche concrete.

Il Rapporto sulla Condizione dei Minori in Italia - curato dal Centro Nazionale per l'Infanzia del Dipartimento per gli Affari Sociali sotto la supervisione scientifica del Prof. Alfredo Carlo Moro- evidenzia con grande nettezza che le complesse questioni, alle quali si lega il livello di qualità della vita dei bambini e degli adolescenti, devono essere affrontate con una strategia politica ampia e coordinata. Questo approccio globale, che non può considerarsi esclusivamente come intervento normativo, richiede l'attivazione di una pluralità di strumenti .

Il Piano d'Azione governativo per l'infanzia e l'adolescenza è, quindi, l'insieme coordinato degli interventi necessari a far uscire il sistema politico italiano dalla logica di sottovalutazione dei bisogni dei cittadini e delle cittadine nella fase della crescita. Deve inoltre consentire il superamento della ripetuta rincorsa delle emergenze.

Con esso si intendono avviare nuovi processi istituzionali che, nel rafforzare l'attenzione verso i temi dell'infanzia e dell'adolescenza, la rendano produttiva di concrete scelte normative, amministrative e culturali. Una politica per l'infanzia sollecita, con urgenza, alcune grandi riforme: i sistemi formativi, la legge quadro sui servizi sociali, il sostegno alle responsabilità familiari, la modulazione del tempo di lavoro per favorirne la riconciliazione con quello della cura e della famiglia. Promuovere i diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani, significa realizzare una profonda riforma della spesa sociale e dei sistemi di protezione sociale e favorire una più equa distribuzione delle risorse e delle opportunità tra le generazioni e lungo l'arco della vita.

Inoltre, perché si avviino questi necessari processi di cambiamento e di promozione, è necessaria una nuova valorizzazione del "territorio". Il che significa dare attenzione alla vita quotidiana di bambini e bambine, alla concretezza dei loro bisogni, agli spazi e alle forme in cui è organizzata la vita. Per questi motivi non è rinviabile quella riforma della Pubblica Amministrazione che porti a un rafforzamento e a una maggiore e più trasparente responsabilizzazione delle istituzioni locali e regionali. Infatti le istituzioni più vicine all'infanzia giocano un ruolo decisivo. Non è pertanto eludibile la scelta di valorizzare pienamente l'ente locale, conferendogli strumenti e risorse in grado di far sviluppare pienamente il quadro delle sue competenze in materia di politiche sociali, già definito dalla Costituzione, dal D.P.R. 616/77 e dalla legge 142/).

E' ampiamente dimostrato che là dove i servizi pubblici locali sono consistenti e competenti, capaci di rapportarsi con le risorse del volontariato, del privato sociale e della società civile, migliora complessivamente la qualità della vita sociale e della sua organizzazione.

Il criterio fondamentale è quello di ricostruire una politica dei bambini/e , degli adolescenti e dei giovani, non segmentata e parcellizzata, ma ricondotta ad unità a partire dalla considerazione della vita come un 'unicum', scandito dalle varie fasi evolutive della crescita e formazione personale. Dell'infanzia e dell'adolescenza occorre valorizzare la presenza, l'autonomia, il senso critico e la capacità creativa.

infatti:

- **la qualità della vita di un bambino/a è determinata anzitutto dalla qualità della relazione che lo lega, fin dalla gestazione, alla propria madre, in modo del tutto particolare, e al proprio padre. Per questo è molto importante favorire l'acquisizione di una cultura della maternità e paternità libere e responsabili e sostenere concretamente l'esercizio delle responsabilità familiari. Lo sviluppo di buone relazioni familiari deve essere sostenuto da una adeguata rete di servizi, capaci anche di valorizzare le reti comunitarie, di scambio e mutuo aiuto tra le famiglie. In particolare dovranno attivarsi tutti quei servizi miranti a ridurre al minimo i rischi nei casi di maternità difficili per ragioni anagrafiche, economiche, psicologiche e sociali. I servizi ospedalieri dovranno informare, assistere e collegarsi con i servizi territoriali. Infine dovrà essere assicurata a tutte le donne un'adeguata informazione sui diritti delle gestanti ed in particolare : sul diritto all'assistenza, all'anonimato e sulla possibilità di non riconoscere il neonato. I consultori devono rafforzare la loro funzione di servizio territoriale aperto e competente, anche in merito alla contraccezione e all'interruzione di gravidanza, curando che le cittadine ed i cittadini siano informati sulla natura dei servizi disponibili. Vanno inoltre riorganizzati e potenziati tutti i settori del servizio materno infantile sia per la psicologia dell'età evolutiva che per la salute mentale in età evolutiva, con particolare riferimento a bambini portatori di handicap fisici-psichici-sensoriali-intellettivi-relazionali. Particolare attenzione va rivolta alle strutture del parto che debbono essere organizzate in funzione delle**

necessità, ritmi e tempi della madre e della bambina/o, sia italiane che straniere. I servizi territoriali come i servizi ospedalieri, devono intervenire con capacità diagnostica precoce su tutti i possibili problemi della madre e del bambino, assicurando nel contempo ai genitori tutte le forme di sostegno e di informazione utili ad affrontare e migliorare la situazione.

- I primi anni di vita della bambina e del bambino sono decisivi per la costituzione della sua personalità. Lunghi dall'essere passivo, in questo periodo il bambino/a attiva molti investimenti relazionali, affettivi e cognitivi. Per queste ragioni è importante che siano agevolate le esperienze di socializzazione e di educazione dei bambini, con la duplice finalità di arricchire il loro percorso di crescita e di favorire una organizzazione familiare che non distrugga i tempi della relazione figlio-genitore. Si devono perciò elaborare risposte innovative, duttili e agili, alla domanda di asili nido e di scuole materne. Soluzioni che siano in grado di contemperare qualità professionale e contenimento della spesa pubblica. E' in questa direzione che deve essere, ad esempio, favorita la creazione di microasili di quartiere, anche autogestiti da famiglie.
- Nel nostro paese non è ancora diffusa una cultura civile dell'infanzia e scarsa è l'attenzione alla solidarietà intergenerazionale. I ritmi del lavoro e della vita, il differenziarsi dei modelli familiari, la rincorsa ai consumi e il crescere delle aspettative di benessere, hanno fatto sentire i genitori sempre più soli di fronte a nuove responsabilità e nuove contraddizioni. Pertanto vanno promosse politiche che favoriscano le relazioni tra coloro che si assumono responsabilità genitoriali e diano strumenti per capire le esigenze reali dei bambini e delle bambine, dei giovani e delle giovani. Promuovere una nuova solidarietà tra le generazioni vuole anche dire adottare politiche di salvaguardia dell'ambiente, che sappiano coniugare la crescita del sistema di scambio e produzione, per la creazione di nuovi posti di lavoro, con le esigenze della sostenibilità dei processi di sviluppo.
- Sull'infanzia ricadono crisi familiari di vario tipo che mettono a rischio la crescita equilibrata di bambine e bambini. Compito delle istituzioni locali è attivare, attraverso i servizi territoriali, interventi che possano sostenere bambini e genitori in difficoltà. Così come, di fronte alle ancora numerose istituzionalizzazioni di minori, vanno messe in atto politiche nazionali e locali che favoriscano decisamente il sostegno competente e quotidiano alla famiglia in difficoltà, l'affidamento eterofamiliare e l'adozione. In particolare va promossa, in tutto il Paese, la costituzione di piccole comunità di tipo familiare che siano in grado di rispondere compiutamente alle esigenze del progetto individualizzato elaborato per ciascun bambino. L'obiettivo di fondo deve essere quello di ridurre al minimo i rischi connessi al fatto che le difficoltà della famiglia naturale conducano allo stabilizzarsi, per il bambino/a, di una prospettiva di vita dominata dalla marginalizzazione sociale, relazionale ed affettiva. In particolare, bisogna prevedere iniziative volte a facilitare la condizione dei bambini/e con genitori in carcere.
- Succede, talvolta, che gli adulti diventino i principali nemici dell'infanzia. Il triste e perdurante fenomeno della violenza e dello sfruttamento dei bambini deve trovare una prima risposta nella fermezza con cui le istituzioni combattono le organizzazioni criminali. Occorre conoscere in modo sistematico la realtà della violenza contro i minori, anche all'interno della famiglia, indagarne entità e caratteristiche e creare le condizioni per interventi che combattano alla radice questo fenomeno. Bisogna prevenire e costruire le condizioni per limitare il danno nei bambini maltrattati. E' certamente importante reprimere ogni forma di violenza contro i minori, ma occorre farsi carico di prevenire e di spiegare, per facilitare in tutti gli adulti l'attitudine a comunicare e relazionarsi correttamente con i più piccoli.
- La vita dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, degli adolescenti e delle adolescenti è scandita da tempi e segnata da spazi che quasi mai sono stati pensati per le loro esigenze e le loro capacità. Ci si accorge dell'infanzia e dell'adolescenza, solo quando si presentano "problemi" ed emergenze. Bisogna invece imparare a pensare la normalità della vita quotidiana, per rendere le città amiche dell'infanzia. Ad esempio, non sembra più rinviabile far sì che anche nel nostro paese si adottino soluzioni semplici per problemi causati da disattenzione culturale : una segnaletica stradale alla portata di bambini e bambine, il rispetto e la precedenza nei luoghi e negli uffici pubblici, la priorità d'imbarco e di posto nei percorsi autoferrottranviari e aerei ecc.

E' di grande importanza che i centri urbani, in modo particolare, si conformino per riconoscere la cittadinanza dei più piccoli. Per crescere bene, infatti, è necessario che vi sia tempo per i rapporti e spazi dove vivere la propria età. Vi debbono essere occasioni, da condividere anche con gli adulti, per sperimentarsi e formarsi alla vita della comunità civica, costituita da approcci, confronti ed integrazioni di persone diverse per età, sesso ed etnia. In questa prospettiva è opportuno prevedere organismi di partecipazione diretta dei ragazzi, finalizzati all'individuazione e alla soluzione dei problemi loro e della comunità.

- Le istituzioni locali e nazionali devono favorire l'offerta di una rete di servizi, complementari alla scuola e alla famiglia, volti a migliorare la qualità del tempo libero dell'infanzia e dell'adolescenza. Questo vuol dire promuovere programmi di aggregazione e di formazione civica di qualità, fondati su modelli educativi aperti e rispettosi della ricchezza del patrimonio sociale, culturale e religioso del nostro paese. Gli orientamenti educativi dovranno corrispondere alla necessità di formare alla convivenza civile, alla legalità, al rispetto della differenza sessuale, alla salute integrale della persona, al lavoro creativo e produttivo, alla multiculturalità.
- La formazione e l'apprendimento sono connaturali ai bambini. Il desiderio di conoscere e di saper fare non è solo funzionale al raggiungimento della propria autonomia, ma è anche l'espressione della piacevole curiosità con cui ci si affaccia verso la complessità del mondo circostante. La scuola è il luogo nel quale i ragazzi e le ragazze, i giovani e le giovani devono sentirsi protagonisti, esprimendo potenzialità, interessi, progetti. Per troppi adolescenti, invece, la scuola è un luogo da cui si fugge. L'abbandono scolastico è una piaga che va combattuta. Per favorire la crescita integrale delle persone è necessaria una maggiore flessibilità dell'organizzazione didattica e va promosso un rilancio culturale, a tutti i livelli, della stagione della formazione scolastica, riaffermandone la funzione insostituibile.
- Tutto il paese deve essere attraversato da una diversa concezione dei diritti dell'infanzia. Non si tratta solo di tutela, ma di una politica che sappia valorizzare la capacità creativa e di giudizio della realtà che i bambini e le bambine sono in grado di esprimere. Vanno ascoltati e rispettati, in un rapporto di fiducia chiaro e coerente. Così come devono essere considerati destinatari e protagonisti del sistema della comunicazione e dell'informazione. Questo vuol dire sollecitare gli operatori della comunicazione a utilizzare linguaggi e contenuti compatibili con le loro esigenze e capacità.

Possiamo concludere quindi che, per assicurare un adeguato sviluppo umano dei soggetti in età evolutiva, sulla base delle linee sopra indicate, è indispensabile una mobilitazione non solo degli organi istituzionali ma anche della società civile, che va sollecitata a prestare una maggiore attenzione alle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per questo il Piano di azione propone alcune linee guida che tendono a realizzare alcuni fondamentali obiettivi:

- *Sviluppare un'adeguata conoscenza della condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro paese; dei suoi problemi; delle sue difficoltà; della diversità per aree geografiche, per sesso, per nazionalità; dei reali processi formativi nella costruzione dell'identità e della maturità;*
- *Lavorare per il superamento del divario attualmente esistente, in termini di opportunità, risorse e servizi, tra il Centro Nord ed il Sud d'Italia. Con l'obiettivo di sconfiggere la povertà dell'infanzia ;*
- *Promuovere una nuova attenzione all'infanzia, all'adolescenza e ai suoi diritti, nella nostra comunità nazionale, con la diffusione della conoscenza della Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia e con la costruzione, con i vari ordini professionali, di protocolli di intesa per la sua concreta attuazione;*
- *Sviluppare forme di partecipazione di bambini, bambine e adolescenti perché praticino nel concreto la loro cittadinanza e perché comprendano i diritti che loro spettano, ma anche i doveri verso gli altri e verso la comunità;*
- *Realizzare non solo una migliore definizione dei diritti di cui devono essere titolari i minori, attraverso alcune revisioni della legislazione vigente in materia, ma anche un sistema di tutela che renda questi diritti non solo astrattamente declamati, ma anche effettivamente goduti;*

- **Assicurare, non solo sul piano legislativo ma anche nelle prassi operative, che sia rispettata la personalità del soggetto in formazione e che l'interesse del minore venga ad essere privilegiato nei confronti di altri interessi;**
- **Contrastare tutte le forme di sfruttamento dei minori;**
- **Realizzare interventi di sostegno alle famiglie per assicurare più soddisfacenti relazioni familiari;**
- **Prevenire, con adeguati interventi, il disagio minorile identificando le situazioni oggettive di rischio sociale o familiare ed operando per sostenere i minori in difficoltà attraverso strumenti in grado di contrastare le occasioni di disadattamento e di devianza;**
- **Realizzare strumenti di recupero della devianza, attraverso interventi non segreganti ma risocializzanti;**
- **Promuovere le condizioni che favoriscano lo sviluppo armonico della personalità del minore. Sviluppare l'associazionismo giovanile e promuovere un utilizzo del tempo libero che abbia valenze educative;**
- **Consolidare politiche di sviluppo sostenibile ;**
- **Assicurare un'effettiva integrazione sociale ai bambini stranieri e a quelli italiani che si trovino in situazioni di emarginazione sociale;**
- **Assicurare servizi ed opportunità di socializzazione per bambini, bambine, ragazze, ragazzi e adolescenti disabili ;**
- **Rilanciare interventi di cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia.**

1. Definizione dello strumento

Il piano d'azione governativo per l'infanzia e l'adolescenza è, dunque, il programma di lavoro concertato tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni e le Municipalità per la realizzazione di interventi sul piano culturale, normativo ed amministrativo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza da realizzarsi con la partecipazione attiva delle forze del privato-sociale, del volontariato, dell'associazionismo, delle Ong e della società civile in stretto raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea.

Il piano d'azione è postulato dalla Convenzione Internazionale di New York sui diritti del fanciullo, ratificata in Italia con la legge n.176 del 27 maggio 1991. Attraverso di esso la Repubblica Italiana si impegna solennemente al raggiungimento degli scopi dallo stesso previsti.

E' per questa ragione che il PDA deve essere adottato formalmente dal Governo e dal Parlamento.

Il Piano d'Azione viene elaborato sulla base delle acquisizioni cui perviene il Ministro della Solidarietà Sociale attraverso il periodico Rapporto sulla condizione del minore in Italia realizzato dal Centro Nazionale di documentazione ed analisi del Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed approvato in sede di Osservatorio Nazionale sulla condizione dei minori in Italia.

Il PDA avrà una configurazione essenzialmente modulare in cui ciascun modulo copre un campo o materia di intervento.

L'approccio del Piano d'Azione deve essere, di conseguenza, il più completo ed integrato possibile (anche se sarà realizzato con gradualità) perché l'oggetto di questo intervento a favore dei bambini e degli adolescenti riguarda la loro vita, la qualità delle loro relazioni familiari ed extra familiari, la possibilità di partecipare ad alcuni processi decisionali o anche semplicemente di essere correttamente informati su quanto accade intorno a loro.

Le amministrazioni impegnate nel P.D.A. debbono dotarsi di uffici referenti per tutte le questioni di loro competenza che abbiano rilevanza per l'infanzia anche attraverso l'istituzione di uffici per la difesa dei diritti dei minori.

Le ricadute sulla vita dei bambini, infatti, non rilevano solo per i settori dell'amministrazione tradizionalmente deputati ad occuparsi di loro come ad es. : la scuola o la sanità, ma per tutti quei soggetti istituzionali dal cui operato dipende essenzialmente la qualità della vita quotidiana. Si pensi ai settori del trasporto, dell'ambiente, delle infrastrutture urbane, del lavoro, della sicurezza, della giustizia, dell'informazione, dello sport e del tempo libero. **Per questa ragione tutti i soggetti istituzionali protagonisti degli interventi**

dovranno attenersi opportunamente al criterio della cooperazione e del coordinamento degli interventi.

L'obiettivo di fondo è quindi quello di elaborare una politica minorile che da un lato tenga conto dei bisogni e dall'altro sviluppi pienamente il principio secondo cui l'infanzia è il cardine dello sviluppo attuale e futuro della società la sua risorsa più preziosa e decisiva. Nel pieno rispetto delle autonomie regionali e locali **le azioni debbono essere verificabili ed i problemi di percorso affrontati con forme, anche innovative, di cooperazione tra i livelli statale, regionale e municipale.**

Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza

Parte seconda

Interventi di piano ed istituzioni responsabili

LE INIZIATIVE LEGISLATIVE

- **Osservatorio Nazionale, Osservatori regionali e Centro Nazionale di documentazione ed analisi.**

Tutto il sistema degli interventi di politica minorile deve poter fare riferimento ad un sistema certo e coordinato di conoscenze della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Per questo motivo è di grande importanza che il Parlamento approvi rapidamente la proposta di legge Calzolaio ed altri che istituisce l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e che disciplina il funzionamento del Centro Nazionale di documentazione ed analisi sulla condizione minorile nonché il raccordo di tali organismi con analoghe istituzioni regionali. Del resto l'Osservatorio ed il Centro sono già stati istituiti con decreto ministeriale evidenziando con il loro operato l'importanza che essi rivestono ai fini del lavoro di analisi, confronto e proposta che deve svilupparsi tra le istituzioni centrali, regionali, locali e le organizzazioni del volontariato e del privato sociale.

- **La legge di spesa della finanziaria 1997. Ddl. "Promozione dei diritti e delle condizioni di vita e di crescita dell'infanzia, della preadolescenza e dell'adolescenza".**

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo raccomandava agli stati membri di garantire, alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, stanziamenti progressivamente maggiori anno dopo anno ed in ogni caso di consistenza tale da poter, significativamente, migliorare le condizioni di vita e di sviluppo delle nuove generazioni. In Italia l'insufficiente diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la inadeguatezza degli assetti organizzativi per la gestione dei tempi e degli spazi della vita quotidiana dei bambini e delle bambine, gli squilibri nella dislocazione dei servizi socio educativi e socio assistenziali tra il Nord ed il Sud del Paese ed una preoccupante concentrazione di bambine e bambini poveri nel Mezzogiorno postulano un investimento finanziario significativo e strutturale. Con il presente Piano d'azione le varie istituzioni pubbliche si sono impegnate a garantire adeguata copertura per gli interventi di loro competenza destinati all'infanzia. E' per questo motivo che il Ministero per la Solidarietà- Sociale intende utilizzare l'accantonamento di 880 mld per un intervento di sistema che garantisca alcuni orientamenti e servizi:

- l'avvio di politiche di promozione e di sviluppo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso azioni positive capaci di incidere visibilmente sull'organizzazione dei luoghi di vita
- il contrasto della povertà attraverso l'istituzione di un minimo vitale per i figli di famiglie senza reddito
- il rilancio degli interventi di deistituzionalizzazione per lo sviluppo dell'affido familiare e delle comunità di tipo familiare
- la sperimentazione di nuove forme di nido non sostitutive di quelle tradizionali

- l'offerta di servizi per il tempo libero di ragazzi e ragazze con impostazioni educative di qualità
- **Provvedimento legislativo di revisione della Legge 1044/71 sugli asili nido ed elaborazione di una norma quadro per l'intero settore 0-3 anni che prevede servizi per l'infanzia qualificati, differenziati e flessibili, adeguati ai mutamenti sociali ed alle nuove esigenze familiari.**

A venticinque anni dall'emanazione della legge nazionale sugli asili nido, e anche a fronte di proposte di legge di iniziativa popolare, che sottolineano l'esigenza di un intervento in questo campo, si rende necessaria l'adozione di un provvedimento che ridefinisca e regolamenti in modo innovativo l'intero settore. Da un lato infatti occorre togliere i servizi di nido dall'alveo dei servizi socio assistenziali per collocarli a pieno titolo tra quelli socio-educativi, dall'altro è necessario porre immediatamente le premesse per lo sviluppo di un modello organizzativo ed operativo che risponda alle caratteristiche specifiche dell'utenza. Diversamente, infatti, dagli altri servizi scolastici il nido si caratterizza per una diversa autonomia del bambino/a e per la particolarità delle relazioni che in questa fase della sua vita (0-3 anni) legano i genitori ai figli. Finora poi è stata prevalentemente considerata l'utilità sociale del nido come supporto alle esigenze organizzative dei genitori lavoratori ma molto di più si potrà fare per far sì che vengano, contestualmente, rispettate le esigenze dell'utenza in termini di qualità del servizio, di prossimità ai luoghi di vita e di lavoro, di flessibilità ed economicità.

- **Iniziativa per l'armonizzazione dei tempi di lavoro e tempi per la cura e la famiglia**

Per la vita dei bambini/e e dei ragazzi/e è fondamentale l'organizzazione della vita quotidiana. Non può esservi nessun rispetto per il diritto dei figli/e e dei genitori alle relazioni sociali e familiari se non verrà ripensata molto profondamente la disciplina giuridica del tempo di lavoro per gli uomini e le donne. Su questo processo di adeguamento normativo il Governo si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge.

- **Sostegno al disegno di legge sul riordino del sistema formativo**

Il Governo è impegnato in uno sforzo di riqualificazione e di riorganizzazione di tutto il sistema scolastico. Superata una logica che scaricava sulla scuola ogni aspettativa di socializzazione, di educazione oltreché ovviamente di formazione, è necessario restituire al sistema certezza di compiti oltreché un'organizzazione in grado di sviluppare percorsi formativi e didattici adeguati.

- **Riforma dell'ordinamento giudiziario**

La Magistratura minorile ha meriti di grandissimo rilievo nello sviluppo dato alla tutela dei bambini e degli adolescenti. Tuttavia l'ordinamento giudiziario minorile risale al 1934 ed appare per molti aspetti inadeguato ad affrontare i bisogni per la loro attuale configurazione. Proprio per questa ragione è opportuno che si avvii un processo di approfondimento delle ipotesi di miglioramento e razionalizzazione del sistema in grado di dar vita a strumenti d'intervento che siano, ad esempio, in grado di gestire correttamente le conflittualità intrafamiliari attraverso l'istituto della mediazione familiare e ad organi di tutela che riescano ad essere più vicini ai luoghi di vita dei bambini/e e dei ragazzi/e. Inoltre appare quanto mai opportuno che si prevedano meccanismi di reale specializzazione di tutti gli organi giudiziari minorili per tutti i gradi di giudizio. Da ultimo non può non sottolinearsi l'importanza che avrebbe l'istituzione del difensore civico dei bambini che potrebbe correttamente sviluppare le funzioni di tutela extragiudiziale degli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza. Per queste ragioni il Governo si impegna a presentare al Parlamento un testo di disegno di legge.

- **Iniziative legislative per l'armonizzazione dell'ordinamento italiano in materia di infanzia alle disposizioni introdotte con la ratifica della Convenzione Internazionale di New York sui diritti del fanciullo e da altre Convenzioni internazionali.**

La legislazione italiana per l'infanzia e l'adolescenza appare caratterizzarsi non per difetto di norme quanto piuttosto per carenza di organicità. Essa infatti appare disseminata in una molteplicità di provvedimenti legislativi non riferiti specificatamente all'infanzia ed emessi in periodi diversi ed in situazioni storiche non omogenee. E' pertanto necessario che il Governo assuma l'iniziativa per un lavoro di razionalizzazione ed armonizzazione delle norme in materia. Per quanto attiene la materia delle adozioni internazionali il Governo

presenterà un DDL per la ratifica della Convenzione dell'Aia. Infatti l'Italia ha visto negli ultimi anni crescere esponenzialmente il numero delle domande di adozione internazionale ed è per questa ragione che appare quanto mai importante aderire pienamente a questo strumento che appare complessivamente soddisfacente sia per una più compiuta garanzia degli interessi dell'adottato/a sia per disciplinare l'intera materia delle adozioni internazionali collocandola tra gli interventi di cooperazione internazionale. Inoltre le misure previste a sostegno degli adottanti e per la semplificazione e razionalizzazione di tutto il sistema contribuiranno a rendere più equo e trasparente l'intero sistema.

Alcune recenti Convenzioni europee hanno definito più compiutamente il quadro regolativo di aspetti importanti della politica europea in materia minorile così ad esempio la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Strasburgo 25/1/96) e la Convenzione Internazionale sulla protezione dei minori (Aja 19/10/96). Lo sviluppo di una rete giuridica interordinamentale appare essere un fattore fondamentale di aggiornamento del nostro sistema giuridico. In particolare la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti del minore sarà l'occasione per una migliore disciplina del diritto dei minori ad esprimere e far valere il proprio punto di vista in tutti i procedimenti (giurisdizionali ed amministrativi) che li riguardano.

- **Modifica del codice di diritto penale per tutela infanzia**

Il nostro ordinamento penale è ancora profondamente connotato da una scarsa considerazione della gravità del danno che si produce nell'intera società quando si attenta all'incolumità fisica e psichica dei bambini. Il nostro codice, pertanto, ha bisogno di modifiche che completino efficacemente il sistema di tutela. Il Governo, pertanto, si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge di modifica del codice penale.

- **Miglioramento della L.184/83 sull'affidamento e l'adozione (Grazia e Giustizia d'intesa con Solidarietà Sociale e Pari Opportunità).**

Si è molto invocato, negli ultimi anni, un processo di revisione della legge sull'affidamento e le adozioni, il Governo, a partire dalla considerazione del fatto che, grazie a questa legge, l'Italia è stata per anni un paese all'avanguardia nella tutela dell'infanzia, intende fornire al Parlamento un quadro completo degli interventi miranti a migliorarne la funzionalità e ad adeguarne i principi alla luce dell'esperienza della sua applicazione. Per questo scopo si costituirà in seno all'Osservatorio nazionale una Commissione di studio ed indagine sull'applicazione della legge 184/83.

- **Iniziativa per la modifica della Legge 216/91 per la prevenzione del coinvolgimento del minore in attività criminose**

La legge 216/91 ha il merito di aver rilanciato nelle aree più a rischio del nostro paese lo sforzo di offrire servizi e spazi di aggregazione sociale in grado di contrastare le derive della solitudine e della devianza. Alla luce di cinque anni di gestione e in correlazione con il disegno di legge di spesa della finanziaria 1997 (cfr. par.b) è necessario che la legge 216 si modifichi affinché corrisponda ancor meglio ai suoi scopi. E' urgente, infatti, destinare risorse per quei minori che già hanno fatto ingresso nell'area penale. Il problema in Italia appare rilevante e tocca in modo crescente i preadolescenti e gli stranieri. A fronte di ciò, del dibattito aperto su una profonda revisione dei carceri minorili e sul contestuale sviluppo di comunità alternative ad essi, appare necessario non disperdere le risorse e finalizzare ulteriormente le risorse a valere sulla 216. Inoltre le Regioni hanno più volte chiesto allo Stato di poter concorrere alla programmazione degli interventi attivati con questa norma al fine di rendere più coerente e coordinato l'intero sistema regionale di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Per questi motivi il Governo si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge di modifica della legge 216.

- **Sessualità ed infanzia**

Sempre più spesso, purtroppo, si ha notizia di episodi agghiaccianti che riguardano lo sfruttamento sessuale di bambini/e e ragazzi/e. Il Parlamento ha in esame una proposta di legge che inasprisce le sanzioni per quanti si macchinano di reati di tale genere. Il Governo esprime tutto il suo appoggio a tale iniziativa in coerenza con quanto si impegna a produrre al Parlamento in materia di modifiche al Codice Penale e di coordinamento amministrativo delle azioni di prevenzione, riabilitazione e repressione. Il corretto esercizio della sessualità, tuttavia, non si improvvisa. Il numero impressionante di cittadini adulti italiani che intraprendono le tristi rotte del turismo sessuale a danno dell'infanzia più povera ne è la prova più certa. Per questo motivo il Governo auspica che il Parlamento approvi sollecitamente la legge sull'educazione sessuale

nella convinzione si tratti di un investimento culturale di valore incalcolabile per il benessere relazionale e per la crescita personale e sociale delle nuove generazioni di cittadini e cittadine.

LE AZIONI DI COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

omissis

L'integrazione del bambino straniero e della sua famiglia

INIZIATIVA :

Ministero della Solidarietà Sociale

Ministero della Pubblica Istruzione

Ministero della Sanità

Ministero dell'interno

Ministero degli Affari Esteri

Ministero Pari Opportunità

Conferenza Stato-Regioni

Conferenza Stato-Città

OGGETTO :

Favorire i processi generali e locali di integrazione dei bambini e delle bambine stranieri in Italia attraverso forme innovative di coinvolgimento delle comunità territoriali nelle dinamiche tra famiglie italiane e straniere. Questi sono gli ambiti in cui il Dipartimento Affari Sociali ritiene prioritario agire:

- migliorare il sistema di rilevazione della presenza dei minori stranieri in Italia (si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un documento individuale per tutti i minori stranieri);
- migliorare e coordinare i sistemi di rilevazione già esistenti, uniformando le tipologie (sarebbe utile un accordo con l'ISTAT);
- in generale, occorre assicurare al minore il riconoscimento dei diritti a prescindere dalla condizione giuridica del genitore;
- ipotizzare la modifica della legge sulla cittadinanza, facendo sì che il minore che nasce in Italia non si trovi - come spesso accade - in una condizione di non piena cittadinanza, condizione che ha notevoli conseguenze sul piano psicologico e di socializzazione;
- adottare interventi a favore della maternità, che possono riguardare facilitazioni in merito all'alloggio, alla garanzia del posto di lavoro, alla garanzia del soggiorno, ecc. dei genitori o del singolo genitore (per il tipo di immigrazione che caratterizza il nostro paese, spesso si tratta infatti di famiglie immigrate monogenitoriali);
- adottare interventi specifici a favore dei minori nella fascia d'età tra 0 e 3 anni, essendo questa la fascia d'età con minori garanzie non tanto sulla carta quanto di fatto. Ciò anche al fine di evitare quanto più possibile l'istituzionalizzazione di questi bambini, come invece accade troppo spesso (va ricordato che numerose ricerche hanno evidenziato che spesso l'istituzionalizzazione del minore straniero avviene non per l'esistenza di condizioni di particolari gravità, ma per problemi di tipo socio-economico della famiglia). Tali misure dovrebbero riguardare sia la madre o i genitori, sia il bambino. Comunque l'inserimento nelle strutture pubbliche da molti prospettata come la soluzione più adeguata, deve comunque tener conto delle difficoltà dei genitori per ciò che riguarda gli orari di lavoro che spesso non coincidono con quelli dell'asilo. Diversi Comuni hanno sperimentato già interventi specifici e sarebbe opportuno una riflessione in tal senso per adottare iniziative nazionali.

- nella fascia d'età relativa alla scuola di base, sarebbe opportuno non delegare tutti gli interventi alla scuola, ma far maggiormente riferimento al territorio e quindi alle attività extrascolastiche. Ciò permetterebbe sia di "alleggerire" l'impegno - anche psicologico - dei docenti, sia un migliore inserimento dei minori stranieri nella vita del territorio di residenza;
- ripensare il concetto stesso di intercultura, anche alla luce delle ormai molteplici esperienze sviluppate in questo ambito (rimane ancora aperta, ad esempio, la questione se gli interventi debbano essere incentrati sull'intercultura, sulla multiculturalità o sull'antirazzismo);
- verificare il successo scolastico dei minori stranieri, così come i motivi che possono condurre all'abbandono scolastico;
- verificare se è applicata la circolare che prevede la possibilità per i minori irregolarmente presenti in Italia di frequentare le scuole e ottenere i relativi titoli di studio;
- indagare la realtà dei minori apolidi, tenendo anche conto che l'Italia non ha ancora firmato la Convenzione di New York del 30 agosto 1961 relativa alla riduzione dei casi di apolidia;
- prevedere misure specifiche relative al rimpatrio dei profughi di guerra nei territori della ex Jugoslavia (rimane ancora aperta la questione relativa al riconoscimento dei titoli di studio ottenuti in Italia);
- realizzare procedure differenziate per i minori non accompagnati richiedenti asilo, sia al momento del loro arrivo in frontiera, sia per ciò che riguarda i colloqui con la Commissione centrale sia il soggiorno in Italia;
- prevedere misure che rendano meno automatica l'espulsione dei minori stranieri presenti irregolarmente in Italia;
- trovare una soluzione all'impossibilità dei minori ultraquattordicenni che si ricongiungono con i propri familiari, di essere avviati al lavoro o di poter accedere ai corsi di formazione professionale nel primo anno di soggiorno in Italia;
- un discorso a parte dovrebbe essere sviluppato per i rifugiati, evitando che le pratiche per i ricongiungimenti siano identiche a quelle degli immigrati per motivi di lavoro;
- offrire maggiore informazione alle famiglie sui diritti e sulle procedure riguardanti i minori (anche in questo caso il Comune di Torino ha fatto un pregevole lavoro);
- nel caso di minori non accompagnati ultraquattordicenni presenti irregolarmente, e per i quali spesso non è possibile prevedere un rientro in patria in tempi brevi, si dovrebbe comunque prevedere - come ad esempio già accade a Torino - un permesso di soggiorno in modo da garantire la possibilità di assunzione per una qualche attività lavorativa;
- prevedere forme di sostegno all'avviamento al lavoro e alla formazione professionale (anche attraverso nuove modalità, come forme di autoimprenditorialità giovanile);
- introdurre in Italia il reato di sfruttamento (di minore e non), così come avvenuto di recente in Belgio, in modo da consentire di colpire e condannare gli sfruttatori;
- avviare programmi di solidarietà internazionale, per prevenire forme di sfruttamento dei minori in attività illecite (riprendendo ad esempio quanto previsto sia nel Summit di Copenaghen sullo sviluppo umano, sia nel Summit di Stoccolma). Particolare attenzione dovrebbe essere data ai casi di prostituzione minorile (sia femminile sia maschile) che inizia ad essere registrata anche in Italia;
- sviluppare interventi di prevenzione alla devianza e alla criminalità, tenendo conto soprattutto dell'attività svolta dagli operatori di strada;
- facilitare misure alternative alla detenzione dei minori stranieri (ciò vale soprattutto per i minori non accompagnati e per gli zingari);
- predisporre una linea d'intervento governativa nei confronti dei minori zingari (rispetto dei diritti umani, scolarizzazione, vaccinazioni, inserimento nel mercato del lavoro, ecc.);

INIZIATIVA DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Il processo inarrestabile di trasformazione della società italiana in entità multiculturale mette inevitabilmente in moto meccanismi collettivi del "diverso" che possono degenerare in gravi atti di intolleranza verso gli stranieri e, quindi, in forti tensioni sociali.

Il Ministero dell'Interno è ben consapevole che in tale epoca di transizione è indispensabile rivolgere la massima attenzione ai figli degli immigrati che rischiano di essere discriminati due volte in quanto stranieri ed in quanto minori.

In quest'ottica, è stato elaborato un progetto, denominato "CIVIS - Verso una società multirazziale", da realizzare in collaborazione con la RAI TV, sulla base di un'apposita convenzione.

OBIETTIVO:

Gli obiettivi del citato progetto sono sinteticamente i seguenti:

- aiutare gli extracomunitari ad integrarsi nel nostro Paese;
- sensibilizzare i cittadini italiani al fine di creare una nuova coscienza della società multirazziale, attraverso un'informazione corretta ed equidistante rispetto ai due atteggiamenti estremi.

Per raggiungere il primo obiettivo occorrerà:

A) formare gli immigrati attraverso specifici rapporti multimediali, che forniranno loro quegli strumenti necessari per migliorare la qualità della loro vita nel nostro Paese;

B) coinvolgere gli immigrati, così da farli sentire parte integrante della vita del Paese, attraverso il mezzo radio televisivo, che costituisce senza dubbio una modalità di comunicazione di rilevante impatto sul pubblico, soprattutto quello minorile.

Per quanto attiene al secondo obiettivo (sensibilizzazione dei cittadini italiani) sarà necessario:

A) veicolare un'immagine complessiva del mondo degli extracomunitari che permetta ai cittadini di capire gli aspetti della loro cultura, delle loro idee, del loro modo di vivere ed intendere;

B) riposizionare presso il pubblico la figura dell'extracomunitario esponendone il contributo in termini lavorativi, così da far capire l'importanza della loro presenza nel nostro Paese.

I due destinatari di questo progetto:

- **gli immigrati**, perché, attraverso le iniziative a loro espressamente dedicate, possano superare le difficoltà d'ambientamento nel nostro Paese. In particolare, sono stati individuati i seguenti gruppi linguistici: arabo, inglese, spagnolo, portoghese e filippino;
- **l'intera popolazione italiana**, perché comprenda il quadro complesso del mondo dell'immigrazione nella sua interezza e la nuova azione sociale svolta dal Ministero in questo senso. Allo scopo, tuttavia, di massimizzare l'efficienza e l'efficacia complessiva, sono stati individuati, al suo interno, i seguenti sottoinsiemi:
- i giovani, età scolare e postscolare, perché capiscano l'importanza di una seria educazione civica che li porti a nuovi e più maturi comportamenti nei confronti degli extracomunitari;
- le famiglie, perché fungano da primi e più importanti testimoni della necessità d'un approccio diverso nei confronti dell'extracomunitario;
- i ceti meno abbienti perché non colgano solo le ripercussioni economiche sul loro lavoro derivate dall'arrivo degli immigrati ma ne capiscano anche le complesse implicazioni in termini di solidarietà umana.

STRUMENTI:

Per la realizzazione dell'obiettivo 1 (aiutare gli extracomunitari ad integrarsi nel nostro Paese), si prevede l'adozione delle seguenti iniziative:

- iniziative multimediali, cioè una serie di cassette audio e video realizzate nelle lingue dei sei più popolosi gruppi etnici presenti sul territorio italiano.

La struttura narrativa sarà sostanzialmente quella del documentario di servizio, con piccole esemplificazioni di finction;

- iniziative editoriali, aventi lo scopo di promuovere negli immigrati la conoscenza dell'Italia nei suoi vari aspetti per facilitare la loro rapida integrazione nel tessuto sociale del nostro Paese. Il programma "Conoscere Italia" è articolato in cinque fascicoli in varie lingue di trentadue pagine ciascuno, caratterizzati da un linguaggio semplice e dalla presenza di molte illustrazioni e dedicati ai seguenti argomenti: la lingua, la cultura, le Istituzioni, i servizi, il tempo libero;

- iniziative speciali radiotelevisive, inserendo le tematiche prescelte all'interno della normale programmazione televisiva e radiofonica. Il giornalista o il presentatore, cui il telespettatore riconosce autorevolezza ed obiettività diventeranno i testimonials del progetto presentando con il giusto risalto i temi oggetto dell'iniziativa.

Per la realizzazione dell'obiettivo 2 (sensibilizzare i cittadini italiani), si prevedono strategie mirate di comunicazione, inserendo le tematiche di volta in volta prescelte all'interno di una trasmissione, oppure con servizi o spazi in programmi di provato interesse per il pubblico.

Verrà dato inoltre ampio spazio all'azione sociale promossa dal Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, attraverso conferenze stampa ed informative tramite i mass media.

RISORSE:

Tenuto conto della particolare importanza dell'azione, della capillarità degli interventi e della complessità tecnico - gestionale dell'intero progetto, si ritiene che lo stesso debba avere una durata triennale.

Per la sua realizzazione, si stima un fabbisogno complessivo di lire 3.800 milioni, che potrebbe essere finanziato con i fondi destinati al Piano d'azione governativo 1996-1997.