

## SOMMARIO

<b>PARTE PRIMA: PRESUPPOSTI TEORICI</b>	<b>11</b>
<b>1 La Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)</b>	<b>13</b>
1.1 Origine	13
1.2 Contenuto	17
1.2.1 Questioni critiche	26
1.3 Monitoraggio	29
1.3.1 Il Comitato dei diritti del fanciullo	29
1.3.1.1 Attività	31
1.3.2 La procedura di reporting	35
1.3.2.1 L'esame dei rapporti	39
1.3.2.2 L'efficacia della procedura di reporting: aspetti positivi e negativi	41
1.3.3 Il ruolo delle ONG	44
<b>2 I rapporti sull'infanzia e l'adolescenza in Italia</b>	<b>47</b>
2.1 I rapporti del Governo italiano al Comitato dei diritti del fanciullo	47
2.1.1 Primo rapporto (1994)	49
2.1.2 Secondo rapporto (2000)	52
2.1.3 Terzo-Quarto rapporto (2009)	57
2.1.4 I rapporti relativi all'applicazione dei protocolli opzionali	72
2.2 I rapporti del gruppo CRC	83
2.3 Altri rapporti	85
2.3.1 I rapporti del PiDiDa	87
<b>PARTE SECONDA: ESPERIENZE DI MONITORAGGIO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE IN ITALIA</b>	<b>95</b>
<b>3 I rapporti regionali: l'esempio di Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna</b>	<b>97</b>

3.1 I numeri dei bambini. Rapporto sulla condizione dei minori nella Regione Friuli Venezia Giulia – anno 2006	99
3.2 Nessuno è minore 2007 – Relazione sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza nel Veneto	102
3.3 Crescere in Emilia-Romagna. Secondo rapporto sui servizi e sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza. Anno 2008	106
<b>4 I rapporti a livello locale: l’esempio del Comune di Genova e delle Province di Trento e Verona</b>	<b>113</b>
4.1 Rapporto 2007 “Condizione dell’infanzia e dell’adolescenza” a Genova	118
4.2 Giovani in Trentino 2009. Analisi e letture della condizione dell’infanzia e dei giovani. Terzo rapporto biennale.	126
4.3 Un patto per le nuove generazioni. Rapporto sulla condizione dell’Infanzia nella provincia di Verona.	133
<b>PARTE TERZA: PROGETTAZIONE DI UN RAPPORTO SUI DIRITTI DELL’INFANZIA E DELL’ADOLESCENZA A VICENZA</b>	<b>143</b>
<b>5 Questioni preliminari</b>	<b>145</b>
5.1 Un Rapporto sulla condizione dell’infanzia o un Rapporto sui diritti dell’infanzia?	145
5.2 Perché realizzare un rapporto sui diritti dell’infanzia a livello locale	148
5.3 Finalità del rapporto	161
5.4 Autori e destinatari	164
5.5 Contesto territoriale e oggetto d’indagine	165
<b>6 Realizzazione del rapporto: fasi di lavoro</b>	<b>167</b>
6.1 Raccolta dei dati demografici	167
6.2 Monitoraggio dei diritti nel contesto locale	171
6.2.1 Misure generali di attuazione dei diritti dell’infanzia	172
6.2.2 Principi generali	175

6.2.3 Diritti civili e libertà	185
6.2.4 Ambiente familiare e misure alternative	194
6.2.5 Salute e assistenza	209
6.2.6 Educazione, tempo libero e attività culturali	223
6.2.7 Misure speciali per la tutela dei minori	237
6.2.8 Oltre la convenzione: i diritti di terza e quarta generazione	243
6.3 Mappatura dei soggetti	247
<b>Bibliografia</b>	<b>255</b>
<b>Siti internet</b>	<b>261</b>



## **Premessa**

L'idea di realizzare una tesi in cui affrontare la tematica dei diritti dell'infanzia a livello locale, è nata in seguito ad un'esperienza di servizio civile svolta fra il 2008 e il 2009, per i Servizi Sociali del Comune di Vicenza. Il progetto prevedeva, in accordo con le assistenti sociali di zona, il mio intervento come volontaria presso il domicilio di alcuni bambini e ragazzi, per i quali svolgevo attività ricreative e di sostegno scolastico. Sono molteplici e contrastanti le realtà sociali sperimentate nel corso di un anno: non solo contesti familiari positivi e accoglienti, ma anche situazioni di marginalità e disagio. Povertà, solitudine, mancanza di ascolto: a volte essere bambini significa anche questo, nonostante da più parti vengano messe in campo iniziative e risorse per migliorare la loro qualità di vita. Guardandomi indietro, l'esperienza di servizio civile ha rappresentato un'opportunità formativa molto importante, che mi ha dato l'opportunità non solo di avvicinarmi al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche di entrare in contatto con una pluralità di attori sociali che ruotano attorno al minore e che contribuiscono al suo processo di crescita. Educatori, insegnanti, assistenti sociali, medici, volontari: ognuno di essi opera per il benessere di bambini e ragazzi, contribuendo alla costruzione di una rete sociale a sostegno della famiglia. Per molti aspetti, relazionarsi con un così grande numero di soggetti non è stato semplice, tuttavia si è rivelato molto utile per imparare ad osservare i problemi da punti di vista diversi e capire la complessità delle relazioni fra minori, famiglie e territorio. Dinamiche in cui entrano in gioco molteplici fattori, che rendono difficile trovare un equilibrio fra i bisogni dei più piccoli e gli interessi politici ed economici del mondo adulto.

Al termine di un anno di attività, esce un'immagine piuttosto confusa di cosa significhi crescere in una città come Vicenza: se da un lato è possibile delineare un contesto generale di sicurezza e benessere, dall'altro non è possibile ignorare i casi

di marginalità e disagio sempre più numerosi che coinvolgono anche i più giovani. Diventa inevitabile chiedersi allora quali siano le risorse messe in campo per la tutela e la protezione dei minori, che tipo di interventi vengano attivati per la prevenzione e la promozione di opportunità, che attenzione venga riservata alle questioni legate all'infanzia nelle politiche locali.

Da questi e molti altri interrogativi, nasce l'idea di approfondire la tematica dei diritti dei minori non solo a livello teorico, ma collocandola nel contesto concreto di una città come Vicenza.

## **Introduzione**

Il 20 novembre 2009 è stato celebrato, in Italia come in molti altri Paesi, il 20° anniversario della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia. Questo evento ha rappresentato un'importante occasione per ripensare al valore della Convenzione e per riflettere sulla sua concreta attuazione a livello nazionale e locale. Se da un lato, in questi ultimi anni, si è riscontrata nel nostro Paese una maggiore sensibilità culturale verso i diritti dei bambini, dall'altro lato bisogna riconoscere che manca ancora una prassi rispettosa dei loro bisogni fondamentali. Come altri principi codificati nei trattati internazionali, anche i diritti dell'infanzia corrono il rischio di rimanere troppo spesso "diritti di carta", lontani dalla realtà e dalla vita dei bambini che dovrebbero tutelare. Ma cosa significa dare concreta attuazione alla Convenzione? In che modo è possibile verificare che le sue disposizioni siano effettivamente rispettate e tradotte in politiche, interventi, risorse a favore dell'infanzia? Come richiamare l'attenzione su eventuali carenze o violazioni? A livello internazionale, la Convenzione prevede una specifica procedura di monitoraggio, per cui gli Stati membri sono tenuti a presentare dei Rapporti periodici al Comitato dei diritti del fanciullo sui progressi fatti nell'implementazione della CRC. Per garantire un effettivo rispetto dei diritti dell'infanzia, tuttavia, questo: attuare i diritti sanciti dalla Convenzione significa trasformarli in una pratica quotidiana, realizzando dei miglioramenti concreti alla vita di bambini e ragazzi. Affinché questo sia possibile, è necessario che i processi nazionali di applicazione della Convenzione si traducano in azioni a livello locale, perché è nelle città che i bambini vivono e hanno un'opportunità effettiva di esercitare i loro diritti. Molto dipende dalle iniziative delle amministrazioni regionali e locali, dalla loro volontà di mettere al primo posto dell'agenda politica la promozione dell'infanzia, programmando una strategia unitaria, nell'ottica della non discriminazione e della partecipazione. A livello locale, l'affermazione teorica

dei diritti dell'infanzia può di volta in volta concretizzarsi in vari modi: nei servizi a sostegno delle famiglie, negli interventi di prevenzione e presa in carico delle situazioni a rischio, nella promozione di opportunità, e in generale nelle relazioni quotidiane del bambino con il mondo adulto. Nel nostro Paese, tuttavia, raramente vengono utilizzati strumenti di controllo e monitoraggio per verificare in che misura questo avvenga e se dunque vi sia un'effettiva applicazione delle disposizioni della Convenzione anche a livello locale. Ad esempio, non esiste un sistema di rapporti che permetta di analizzare con criteri omogenei i bisogni dei minori e la loro condizione all'interno delle diverse città, dove l'impatto delle decisioni politiche sulla loro vita è più forte e diretto. Ma cosa significa scrivere un rapporto sui diritti dell'infanzia a livello locale? Significa guardare più nel dettaglio la vita reale dei bambini nel contesto urbano, ripercorrendo il loro vissuto, individuando i loro bisogni, indagando il loro rapporto con il resto della società. Significa riscoprire una comunità e portare alla luce quell'intreccio di legami sociali che costituiscono "una rete di responsabilità diffusa"<sup>1</sup>.

L'obiettivo di questa tesi è quello di elaborare uno studio preliminare ad un Rapporto sull'infanzia e l'adolescenza, prendendo come contesto territoriale di riferimento la città di Vicenza. L'idea è quella di realizzare un lavoro preparatorio in cui vengano esaminati, in particolare, i presupposti teorici e l'approccio metodologico. Nella prima parte della tesi, verrà elaborato il quadro teorico di riferimento, partendo dal contenuto della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dalla sua procedura di monitoraggio. Verrà poi presentata una rassegna di alcuni rapporti sull'infanzia a livello nazionale, in particolare i rapporti governativi al Comitato dei diritti del fanciullo, i rapporti supplementari e di aggiornamento elaborati dal Gruppo CRC e i rapporti del Coordinamento PIDIDA. Dai rapporti nazionali, si passerà, nella seconda parte, all'analisi di tre rapporti regionali, relativi a Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna, fino ad arrivare ad alcuni esempi di rapporti a livello sulla condizione dell'infanzia a livello locale. La terza

---

<sup>1</sup> Gallina M. "Servizi sociali tra diritti e affetti", in Mazzucchelli F. (a cura di) "Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", Franco Angeli, 2006, pag. 16

ed ultima parte della tesi è dedicata alla progettazione di un rapporto sui diritti dell'infanzia nella città di Vicenza. L'analisi si apre con la trattazione di una questione preliminare: realizzare un Rapporto sulla condizione dell'infanzia o un Rapporto sui diritti dell'infanzia? Si cercherà di stabilire se queste due tipi di Rapporti hanno lo stesso significato o, invece, se si riferiscono a due ambiti di indagine differenti, ed eventualmente quale sarebbe più opportuno produrre in un contesto locale. Nel paragrafo seguente verranno presentati alcuni argomenti a sostegno dell'opportunità di realizzare un rapporto sui diritti dell'infanzia a livello locale, in particolare la stretta connessione fra diritti umani fra poteri locali, il processo di decentramento in atto che attribuisce in capo agli Enti locali responsabilità rilevanti nel godimento dei diritti sociali, e il crescente ruolo delle comunità nella realizzazione dei "diritti di terza generazione". Nei paragrafi successivi verranno delineate quelle che dovrebbero essere le finalità, gli autori e i destinatari del rapporto. Infine verrà definito il contesto territoriale e l'oggetto d'indagine.

L'ultimo capitolo della tesi è relativo al lavoro di progettazione vero e proprio: l'idea è quella di mettersi "nei panni" di un ipotetico ricercatore ed interrogarsi su quali siano i passi necessari da fare per costruire un rapporto sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza relativo al contesto locale della città di Vicenza. In quest'ottica, il primo passo che questo ipotetico ricercatore dovrà fare sarà raccogliere i dati e le statistiche demografiche per delineare con precisione il contesto di riferimento, in secondo luogo sarà necessario decidere come strutturare il rapporto e quali saranno le questioni su cui riflettere, infine, sulla base di quelli che sono gli argomenti oggetto di indagine, verrà realizzata una mappatura dei principali soggetti da coinvolgere per realizzare il rapporto. I diritti verranno analizzati secondo otto raggruppamenti tematici: Misure generali di attuazione dei diritti dell'infanzia, Principi generali, Diritti civili e libertà, Ambiente familiare e misure alternative, Salute e assistenza, Educazione, tempo libero e attività culturali, Misure speciali per la tutela dei minori, Oltre la Convenzione: i diritti di terza e quarta generazione. Per ognuno di queste categorie, si cercheranno di interpretare le

indicazioni fornite nelle Linee guida elaborate dal Comitato dei diritti del fanciullo, contestualizzandole nella realtà della città di Vicenza. Infine, a chiudere il capitolo, verrà presentata una mappatura dei principali soggetti – istituzionali e non - che, a vario titolo, si occupano di minori: dalla scuola ai servizi socio-sanitari, dall'amministrazione comunale al privato sociale e al volontariato. Sono questi gli attori a cui un ricercatore dovrebbe rivolgersi per ottenere informazioni utili alla realizzazione del rapporto e comprendere l'intreccio di relazioni di relazioni che caratterizza il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

# **PARTE PRIMA**

## **PRESUPPOSTI TEORICI**

In questa prima parte della tesi verrà esaminato il contesto teorico, con particolare riferimento alla Convenzione del 1989, che rappresenta il principale strumento internazionale per la tutela dei diritti dell'infanzia. Dopo aver ripercorso il processo che ha portato alla sua adozione, si analizzerà il suo contenuto ed alcune questioni critiche. Verrà poi condotto un approfondimento sul sistema di monitoraggio attivato a livello internazionale, ai sensi degli artt. 44 e 45 della Convenzione, con un particolare focus sull'attività del Comitato dei diritti del fanciullo.

Dopo avere presentato il funzionamento della procedura di reporting internazionale, nel secondo capitolo verranno analizzati i rapporti trasmessi dal Governo italiano al Comitato ONU, a partire dal 1994, compresi i rapporti relativi all'applicazione dei protocolli opzionali. Infine, per cercare di delineare una panoramica quanto più completa possibile, verranno esaminati alcuni esempi di rapporti sui diritti dell'infanzia alternativi a quelli governativi, in particolare quelli realizzati dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) e dal Coordinamento PIDIDA.

# 1 La Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)

## 1.1 Origine

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino (Convention on the Rights of the Child – CRC) è il risultato di un lungo processo caratterizzato da due tendenze parallele: l'evolversi delle nuove concezioni dell'infanzia, da un lato, e il progressivo consolidamento del diritto internazionale dei diritti umani, dall'altro<sup>2</sup>.

Il primo strumento internazionale a tutela dei diritti dell'infanzia è la Convenzione n. 5 sull'età minima, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1919. Con questo documento si fissava a quattordici anni l'età minima di ammissione dei bambini al lavoro nelle industrie, salvo consistenti deroghe previste dalla Convenzione stessa<sup>3</sup>.

A questo documento fa seguito la Dichiarazione dei diritti dei bambini, la c.d. Dichiarazione di Ginevra, adottata nel 1924 dalla Società delle Nazioni. Elaborata pochi anni dopo la conclusione della Prima Guerra Mondiale, in un contesto che vede porsi drammaticamente il problema delle vedove e degli orfani, la Dichiarazione riflette le preoccupazioni del periodo post-bellico per la salvaguardia delle generazioni future. Il documento, composto da cinque punti, è caratterizzato da un impianto assistenzialista, teso ad affermare i bisogni materiali ed affettivi dei minori. Si enfatizza, in particolare, la necessità di fornire loro i mezzi necessari per uno sviluppo completo ed equilibrato, facendo esplicito riferimento al cibo, all'assistenza medica, all'aiuto in caso di handicap, all'alloggio e al soccorso degli orfani. Non si tratta dunque di uno strumento atto a valorizzare il bambino in quanto

---

<sup>2</sup> N. Cantwell "Origini, sviluppo e significato" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) "Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove" Guerini, 2008, pag. 39.

<sup>3</sup> M.R. Saulle "La Convenzione nel ventesimo anniversario", PrimeGraf, 2009, pag.6.

titolare di diritti soggettivi, ma solo come destinatario passivo di essi, in quanto vengono individuati i doveri degli adulti verso i più piccoli, mentre i minori vengono riconosciuti come oggetto di tutela.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo non dedica una particolare attenzione alla specifica condizione dei bambini. Si trova un riferimento all'art. 25.2, secondo il quale "la maternità e l'infanzia hanno diritto a cure e assistenza. Tutti i bambini nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale". Altri riferimenti alla condizione del minore si trovano in relazione all'ambito familiare, alla protezione sociale, all'istruzione. Tuttavia, nell'art. 2, l'età non è esplicitamente menzionata tra i vari criteri di non discriminazione. Certamente, è possibile far rientrare i minori nella categoria degli "altri status" previsto dallo stesso articolo, o nell'ambito della "famiglia umana" citata nel Preambolo, ma bisogna rilevare che manca un puntuale riferimento ai bambini come titolari dei diritti fondamentali contenuti nella Dichiarazione<sup>4</sup>.

Circa un decennio più tardi, il 20 Novembre 1959, è stata emanata dall'Assemblea Generale dell'ONU, la Dichiarazione sui diritti del bambino. Il documento si propone di mantenere i medesimi intenti previsti nella Dichiarazione di Ginevra, ma invita gli Stati non solo a riconoscere i principi contemplati nella dichiarazione, ma anche di impegnarsi nella loro applicazione e diffusione. La Dichiarazione contempla un Preambolo, in cui si richiamano la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e la Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1924, e dieci principi. Analizzando il contenuto del documento, si può notare come anche in questo caso l'enfasi venga posta sui doveri degli adulti nei confronti dei più piccoli, facendo prevalere, come osserva Belotti, "gli aspetti «caritativi» e paternalistici tipici dei primi decenni del secolo: in virtù della loro posizione di fragilità e debolezza, dovuta ad un'adulità ancora incompiuta, i bambini hanno diritto a che gli adulti se ne occupino, ne garantiscano un pieno sviluppo materiale,

---

<sup>4</sup> J. Qvortrup "Monitorare l'infanzia: aspetti sociali, economici e politici" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *"Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove"*, Guerini, 2008, pag. 221.

intellettuale e sociale, contrastino le azioni di sfruttamento e di abuso a loro rivolte”<sup>5</sup>. Il Preambolo, infatti, contiene un esplicito riferimento all’immaturità fisica ed intellettuale dei fanciulli, e alla loro necessità di godere di protezione e cure speciali, compresa un’adeguata tutela giuridica, prima e dopo la nascita. Il documento, dunque, è lontano dal riconoscere direttamente al minore libertà e autonomia in quanto soggetto titolare attivo di diritti, tuttavia bisogna comunque riconoscere l’introduzione di alcuni elementi innovativi, come ad esempio il diritto al nome, alla nazionalità, il principio di non discriminazione e il principio del miglior interesse, primo riferimento ai diritti civili riguardanti i bambini e base su cui successivamente si costruiranno tutti gli altri diritti.

Negli anni Settanta, il dibattito fu incentrato sulla definizione del concetto di diritti del bambino. Ci si chiedeva, ad esempio, se i diritti dei fanciulli dovessero essere visti in opposizione a quelli degli adulti, o se il loro riconoscimento implicasse automaticamente l’autonomia dai genitori. Questa fase di dibattito culminò nel 1979, Anno Internazionale del Bambino (IYC), ventesimo anniversario della Dichiarazione del 1959.

Contemporaneamente all’evoluzione delle concezioni sull’infanzia, andava sviluppandosi l’insieme di norme e strumenti internazionali sui diritti umani. In particolare, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (1948), si sviluppò una tendenza a promuovere diritti specifici a beneficio di particolari gruppi, identificati in base al loro status temporaneo (come i prigionieri o i rifugiati) o in base alla loro condizione permanente (ad esempio donne e disabili). Questo orientamento contribuì, seppur indirettamente, a focalizzare l’attenzione sui bambini e sui loro diritti in quanto gruppo sociale.<sup>6</sup>

La proposta formale di adottare una specifica Convenzione sui diritti dei fanciulli da parte delle Nazioni Unite, fu avanzata nel 1978 dalla Polonia, durante la

---

<sup>5</sup> V. Belotti “Verso pari opportunità tra generazioni” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) “*Vent’anni d’infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell’Ottantanove*” Guerini, 2008, pag. 14.

<sup>6</sup> N. Cantwell “Origini, sviluppo e significato” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit., pag.41.

34<sup>a</sup> sessione della Commissione Diritti Umani. L'idea era quella di adottare una Convenzione durante il 1979, in modo da rendere un formale riconoscimento all'Anno Internazionale del bambino. Il testo della proposta polacca, molto simile alla Dichiarazione del 1959, tuttavia, non fu accolto in maniera positiva da governi e organizzazioni internazionali. Durante la 35<sup>a</sup> sessione della Commissione, si decise di istituire un Working Group per la stesura di una Convenzione sui diritti dei bambini. Si trattava di un gruppo di lavoro aperto, nel senso che ognuno dei 43 Stati rappresentati nella Commissione poteva prendervi parte. Tutti gli altri membri delle Nazioni Unite e le organizzazioni intergovernative avevano la possibilità di inviare osservatori con il diritto di prendere parola. Le organizzazioni non governative (ONG) con status consultivo presso il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) potevano anch'esse partecipare, ma senza diritto di parola. Il Working Group tenne il suo primo incontro durante la 35<sup>a</sup> sessione della Commissione e i lavori iniziarono l'anno seguente (1980). Il metodo di lavoro, basato sul consenso, prevedeva che ogni testo ed ogni proposta di modifica venissero dibattuti finché i membri fossero tutti d'accordo. Nessuna proposta dunque fu mai messa ai voti, anche se questo provocò un notevole allungamento dei tempi di stesura della bozza. Un altro fattore che incise negativamente sul funzionamento del Working Group, fu il difficile clima politico determinato dalla Guerra Fredda, che caratterizzò i primi anni di lavoro. Si era creata, infatti, una rigida contrapposizione fra la visione dei Paesi occidentali, sostenitori del primato dei diritti civili e politici, e quella dei Paesi socialisti, fautori dei diritti sociali ed economici. A partire dal 1985, in concomitanza con la distensione delle relazioni Est-Ovest, anche l'atmosfera all'interno del gruppo di lavoro cambiò e le pressioni politiche diminuirono, contribuendo ad accelerare il dibattito sulla CRC.

L'8 marzo 1989, la Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, durante la sua 45<sup>a</sup> sessione, decise di trasmettere la bozza della Convenzione all'Assemblea Generale, tramite l'ECOSOC. Il 20 novembre dello stesso anno, il testo venne adottato con Risoluzione 44/25 senza alcun voto contrario. Durante la cerimonia ufficiale tenutasi il 26 gennaio 1990 a New York, la CRC venne firmata

da 61 Paesi e il 2 settembre 1990, quando venne raggiunto il numero minimo di ratifiche, entrò in vigore. La CRC, oggi, è lo strumento internazionale più ratificato: è stata infatti ratificata da 193 Paesi, raggiungendo così lo scopo dei redattori di creare un insieme di garanzie minime a tutela dell'infanzia nel mondo accettabili dall'intera comunità internazionale. L'Italia ha ratificata e reso esecutiva la Convenzione con Legge n. 176 del 27 maggio 1991.

Ripercorrendo le tappe che hanno portato alla CRC, si può notare come i diritti dei bambini abbiano seguito un cammino non lineare, un percorso che si discosta da quello tradizionale dei diritti umani. Come osserva Ronfani, mentre l'affermazione dei diritti dell'uomo è partita con il riconoscimento dei diritti di libertà, in particolare di pensiero ed opinione, passando per la conquista dei diritti politici ed arrivando solo in un secondo tempo, con l'avvento del welfare, ai diritti economici e sociali, l'affermazione dei diritti dei bambini invece ha preso avvio proprio da questi ultimi e solo con la Convenzione dell'Ottantanove si è arrivati al riconoscimento dei diritti di libertà. In questa prospettiva, la CRC può essere vista come un tentativo di riallineare i diritti dei minori ai più generali diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione universale e dalle Convenzioni successive.<sup>7</sup>

## ***1.2      Contenuto***

La CRC è innanzitutto un trattato internazionale sui diritti umani: ciò significa che i bambini sono riconosciuti ufficialmente come beneficiari a pieno titolo di tali diritti. A differenza delle precedenti Dichiarazioni del 1924 e del 1959, rivolte essenzialmente agli adulti e ai genitori in particolare, la CRC considera il minore "titolare attivo di diritto" e destinatario diretto del documento.

Alcuni studiosi, tuttavia, sostengono che una specifica Convenzione sui diritti dei bambini non fosse necessaria, dal momento che essi erano già inclusi negli

---

<sup>7</sup> V. Belotti "Verso pari opportunità tra generazioni", in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*. cit., pag. 15.

strumenti internazionali sui diritti umani, applicabili a tutti gli individui e che, anzi, il fatto di definire i minori come categoria separata fosse pericoloso ed ingiustificato. A questa critica, Cantwell risponde che “le necessità specifiche dei bambini e la loro vulnerabilità richiedevano risposte particolari da parte della comunità internazionale.”<sup>8</sup> Gli altri strumenti internazionali sui diritti umani non erano stati redatti avendo in mente i bambini e non riflettevano le conoscenze più moderne sulle questioni riguardanti l’infanzia.

A queste osservazioni c’è da aggiungere il fatto che la CRC si pone in un’ottica radicalmente differente nel modo di concepire i diritti dei bambini rispetto ai precedenti documenti sui diritti umani, compiendo una “rivoluzione culturale”: finalmente si riconosce il minore non soltanto come oggetto di tutela e assistenza, ma anche come soggetto di diritto, e quindi titolare di diritti in prima persona. Solo con la Convenzione dell’Ottantanove si arriva a affermare in maniera esplicita e completa che i diritti dell’infanzia sono anche diritti di libertà e, quindi, non solo di protezione e tutela. Diritti da far valere nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti del mondo degli adulti – genitori, operatori sociali, culturali, giudiziari – che, pur chiamati a proteggere e tutelare i minori, possono anche ostacolare l’esercizio dei loro diritti<sup>9</sup>.

La CRC inoltre costituisce uno strumento unitario che raccoglie tutta la gamma di diritti umani riferiti ai bambini: se non ci fosse stata, i numerosi diritti applicabili ai minori si sarebbero dovuti rintracciare in una serie disparata di documenti diversi, causando confusione e una difficile conoscenza. L’organizzazione sistematica dei diritti dell’infanzia in un unico documento facilita la loro promozione dal momento che, come nota Cantwell, “più la consapevolezza dei diritti è diffusa, maggiore è la possibilità che il loro rispetto venga assicurato”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> N. Cantwell “Origini, sviluppo e significato” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit., pag. 55.

<sup>9</sup> V. Belotti “Verso pari opportunità tra generazioni”, in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit. pag. 13.

<sup>10</sup> N. Cantwell “Origini, sviluppo e significato” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit. in, pag. 55.

Un'ulteriore aspetto innovativo della CRC è rappresentato dal fatto che vengono racchiuse in un unico trattato tutte le tradizionali categorie dei diritti: civili, politici, economici, sociali e culturali, riaffermando il concetto di indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, ovvero il fatto che sono tutti importanti allo stesso modo e che si sostengono a vicenda.

La CRC è composta da un Preambolo esteso (13 paragrafi), contenente i principi fondamentali, e 54 articoli, divisi in tre parti: nella prima ci sono gli articoli sostanziali, che definiscono i diritti dei bambini e gli obblighi per gli Stati membri (artt.1-41); la seconda parte comprende gli articoli dedicati al monitoraggio e alle procedure di implementazione (artt. 42-45); infine, la terza include gli articoli riferiti alle disposizioni formali che regolano l'entrata in vigore (artt. 46-54).

Il Preambolo, che costituisce l'introduzione alla Convenzione, non contiene disposizioni vincolanti, ma una serie di principi generali, fornendo un quadro di riferimento per una corretta interpretazione degli articoli. In particolare, si fa riferimento alla Carta delle Nazioni Unite (1945), alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), ai Patti internazionali sui diritti civili, politici, economici, sociali e culturali (1966). Si ribadisce l'esigenza di far crescere i bambini all'interno di "un ambiente familiare, in un clima di felicità, di amore e di comprensione" e la necessità di offrire protezione e assistenza alla famiglia, "unità fondamentale della società". Si afferma, inoltre, la convinzione che il bambino debba venire educato "nello spirito degli ideali proclamati nella Carta delle Nazioni Unite [...] in uno spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà." Si riconosce il fatto che ci sono bambini costretti a vivere in condizione di eccezionale necessità e che quindi necessitano di speciali attenzioni. Infine, si sottolinea l'importanza delle tradizioni e dei valori culturali dei popoli e la rilevanza della cooperazione internazionale.

Le disposizioni della CRC valgono per ogni minore che non abbia compiuto i 18 anni d'età, "salvo che abbia raggiunto prima la maggiore età in virtù della legge a lui applicabile." (art. 1 CRC)

Il Comitato dei diritti del fanciullo ha individuato quattro principi generali, trasversali a tutte le disposizioni contenute nella CRC :

- Principio di non discriminazione (art. 2): i diritti sanciti dalla Convenzione si applicano a tutti i minori, senza alcuna distinzione e a prescindere “da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo e dei suoi genitori o rappresentanti legali, della origine nazionale, etnica o sociale, della situazione finanziaria, della incapacità, della nascita o di ogni altro status del fanciullo e dei suoi genitori o rappresentanti legali.”
- Principio del superiore interesse del minore (art. 3): in tutte le decisioni relative ai minori, il superiore interesse del minore deve avere una considerazione preminente. Questo significa che, prima di intraprendere eventuali azioni, è necessario valutare le possibili conseguenze sui bambini e, in caso di interessi configgenti, devono prevalere quelli del minore.
- Diritto alla vita, alla sopravvivenza, allo sviluppo (art. 6): gli Stati hanno l’obbligo di garantire non solo la vita, ma anche la sopravvivenza e la crescita dei bambini.
- Rispetto per le opinioni del minore e diritto alla partecipazione (art. 12): il minore ha il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione per lui rilevante e a vederla presa in considerazione, inoltre ha il diritto di essere ascoltato in ogni procedure giudiziaria o amministrativa che lo riguarda.

L’insieme dei 54 articoli che compongono il testo del trattato, è stato oggetto di varie classificazioni, a partire da quella tradizionalmente applicata ai diritti umani e che li suddivide in civili, politici, sociali, economici e culturali.

- Diritti civili: in generale, corrispondono ai diritti riconosciuti dai primi 18 articoli della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Ad esempio, il diritto alla vita (art. 6), il diritto ad un nome e ad acquisire una nazionalità (art. 7), il diritto ad un’identità (art. 8), il diritto alla protezione dall’arresto arbitrario

(artt. 37 e 40), il diritto alla privacy (art.16). Vi sono poi diritti che si riferiscono all'integrità fisica, come il divieto di sottoporre i bambini alla tortura (art.37) e il diritto alla protezione dalla violenza fisica (artt. 19 e 34).

- Diritti politici: comprendono la libertà di opinione (art.12), di espressione (art. 13), di associazione (art.15), di pensiero, religione e coscienza (art. 14), la libertà di accesso all'informazione (art. 17). A differenza della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, non si fa riferimento al diritto di voto attivo e passivo.
- Diritti economici: l'art. 4 stabilisce in termini generali che gli Stati membri si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e ogni altra misura riguardante i diritti economici, sociali e culturali, "entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale." (art. 4 CRC). L' art. 3, in particolare, afferma il diritto del bambino ad essere protetto dallo sfruttamento economico e di non essere costretto a compiere lavori pericolosi o che comportano rischi per il suo sviluppo.
- Diritti sociali: oltre all'art. 4, menzionato sopra, sono compresi in questa categoria anche il diritto alla salute (art.24), alla sicurezza sociale (art.26), e all'educazione (artt. 28 e 29).
- Diritti culturali: oltre al già citato art.4, a questa categoria appartiene anche il diritto al riposo e al tempo libero, il diritto al gioco e a partecipare alla vita artistica e culturale (art. 31).

Questo tipo di suddivisione, tuttavia, potrebbe apparire in questo contesto parzialmente inadeguata, dal momento che la Convenzione non fa distinzione tra i vari diritti e non stabilisce una gerarchia fra essi. La CRC si presenta infatti come un "documento onnicomprensivo"<sup>11</sup>, in cui i diritti sono tutti ugualmente importanti e interdipendenti.

---

<sup>11</sup> E. Verhellen "Contenuto, entrata in vigore e monitoraggio" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit. pag. 58.

Un'altra classificazione, proposta da Freeman, si basa su cinque grandi aree che rispecchiano le specificità attribuite ai diritti dei bambini:

- Diritti generali, come il diritto alla vita, alla libertà di espressione, di informazione, di pensiero e di religione, il diritto alla privacy e quello contro la tortura;
- Diritti alla protezione contro qualsiasi forma di sfruttamento, abuso e abbandono;
- Diritti in materia di stato civile, come l'acquisizione della nazionalità, la preservazione della propria identità, il diritto alla famiglia;
- Diritti al benessere, tra cui il diritto ad un ragionevole livello di vita, il diritto alla salute, alla sicurezza, all'istruzione e al tempo libero, all'accesso ai servizi di base;
- Diritti dei bambini in particolari circostanze o che vivono in condizioni difficili: disabili, rifugiati, perseguitati, senza famiglia, appartenenti a minoranze, etc.

Verhellen indica un'ulteriore possibile classificazione, ricavata in base agli obiettivi proposti dalla CRC:

- Diritto all'autodeterminazione: in questa categoria vi sono numerosi diritti umani universali che, con la CRC, vengono esplicitamente riconosciuti e ritenuti applicabili anche ai bambini.
- Diritto alla protezione: alcune disposizioni della Convenzione, come ad esempio l'art. 32 sull'impiego dei minori nelle attività lavorative, riguardano necessità specifiche dei bambini, tenendo in considerazione la loro maggiore vulnerabilità rispetto agli adulti e imponendo un livello di protezione più elevato rispetto a quello di altri strumenti internazionali sui diritti umani.
- Diritti specifici: appartengono a questo gruppo tutti quei diritti che si applicano esclusivamente ai bambini, come ad esempio il diritto a non essere separati dai genitori (artt. 9, 10 ,11), le disposizioni che riguardano l'adozione (art.21), il diritto al gioco (art.31).

Un altro raggruppamento, abbastanza diffusa fra gli operatori del settore, è la tripartizione nelle cosiddette “3p”, formulate dal Defence for Children International<sup>12</sup>, in collaborazione con UNICEF. Le tre dimensioni evidenziate in questo approccio sono quelle della *protection, provision e participation*. La prima include le disposizioni, come gli artt. 19 e 36, contro ogni forma di abbandono, abuso e sfruttamento dei minori nei diversi ambiti della vita quotidiana (in famiglia, sul lavoro, nella scuola, nell’associazionismo, nei servizi pubblici e di privato sociale, nella giustizia..). La dimensione della *provision* indica il diritto di accesso e utilizzo di risorse e servizi utili ad assicurare lo sviluppo del minore e il suo benessere materiale, psichico, sociale, attraverso la garanzia della partecipazione ai processi scolastici, alle cure sanitarie e più in generale ai servizi di welfare. Sono compresi in questa categoria, il diritto alla salute (art. 24), il diritto all’educazione (artt. 28 e 29), il diritto a godere della sicurezza sociale (art. 26). La dimensione della *participation*, infine, comprende i diritti che ineriscono la partecipazione dei minori alle decisioni individuali e collettive che riguardano direttamente e indirettamente la loro vita, al fine di promuoverne un ruolo attivo all’interno della società diritti. Rientra in questa categoria, ad esempio, l’art. 12, che stabilisce il diritto del minore ad esprimere liberamente la propria opinione e di essere ascoltato in ogni questione giudiziaria o amministrativa che lo riguarda.

Le diverse classificazioni fin qui esaminate, possono essere utilizzate a seconda che si voglia mettere in evidenza un particolare aspetto della Convenzione rispetto ad un altro. Ad esempio, la tradizionale suddivisione in diritti civili, politici, economici, sociali e culturali sottolinea come il bambino abbia pochi diritti politici, mentre la classificazione in base agli obiettivi fa risaltare il principio all’autodeterminazione. L’approccio delle 3P, invece, ha sicuramente il merito di evidenziare il diritto alla partecipazione, cioè il diritto dei bambini a svolgere un

---

<sup>12</sup> Defence for Children International (DCI) è una ONG che da 30 anni è impegnata per la protezione e la promozione dei diritti dell’infanzia a livello globale, regionale, nazionale e locale. Fondata nel 1979 da Nigel Cantwell e Canon Moerman, ha la sua sede a Ginevra, Svizzera. Ha svolto un importante ruolo nel processo di redazione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

ruolo attivo sulla loro vita e nel contesto della società in cui vivono, mettendo quindi in risalto uno degli elementi di discontinuità più evidenti rispetto ai precedenti atti internazionali, basati esclusivamente sulla necessità dei minori a ricevere servizi e ad essere protetti.

Concordando con Cantwell<sup>13</sup>, si può senza dubbio affermare che la CRC costituisce un grande passo avanti nella definizione degli standard riguardanti l'infanzia, introducendo significativi progressi in vari ambiti:

- **Migliore interesse del bambino (art. 3):** costituisce uno dei principi basilari dell'intera Convenzione e stabilisce che, in ogni azione che riguarda il minore, è necessario mettere al primo posto il suo miglior interesse.
- **Preservazione dell'identità (art. 8):** gli Stati si impegnano a preservare il diritto del bambino ad avere una propria identità, tutelando in particolare i suoi elementi costitutivi, come la nazionalità e il nome.
- **Diritto ad esprimere le proprie opinioni (art. 12):** attribuendo ai bambini la facoltà di esprimere la propria opinione e di vederla presa in considerazione, si introduce, per la prima volta, il diritto alla partecipazione, e quindi la possibilità per i più piccoli di esprimersi in relazione alla loro vita. Il minore non viene più visto come un individuo con un'opinione non ancora del tutto formata, ma come una persona con le proprie idee.
- **Prevenzione di abusi da parte di coloro che hanno responsabilità verso i minori (art. 19):** uno degli aspetti più rilevanti di questo articolo è dato dal riferimento alla prevenzione e al tema della negligenza familiare, aspetto mai trattato prima in uno strumento vincolante.
- **Adozione (art. 21):** dopo un iniziale riferimento all'interesse superiore del minore come elemento fondamentale da tenere in considerazione nell'ambito dell'adozione, vengono specificate una serie di vincoli e forme di salvaguardia, con particolare attenzione all'adozione internazionale.

---

<sup>13</sup> N. Cantwell "Origini, sviluppo e significato" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 52.

- Salute ed accesso alle cure (art. 24): oltre a garantire l'assistenza sanitaria e un'adeguata educazione sulla salute, nutrizione, igiene e prevenzione degli incidenti, gli Stati si impegnano, per la prima volta in uno strumento internazionale vincolante, ad intervenire per l'abolizione delle pratiche tradizionali dannose per la salute dei bambini.
- Monitoraggio periodico dei bambini collocati in strutture (art. 25): si introduce l'obbligo innovativo per gli Stati di verificare periodicamente le condizioni dei bambini collocati in istituzioni predisposte alla loro cura, protezione o trattamento.
- Educazione (art. 28): nonostante non si sia arrivati ad un esplicito divieto delle punizioni corporali, si afferma che la disciplina scolastica deve essere impartita rispettando la dignità del fanciullo e in conformità con le altre disposizioni della Convenzione.
- Protezione dalle sostanze narcotiche e psicotrope (art. 33): per la prima volta si esprime la necessità di proteggere i minori dall'uso di droghe e di impedire il loro impiego nella produzione e nel traffico illecito di queste sostanze.
- Tortura e pena di morte (art. 37): l'aspetto più innovativo di questo articolo risiede nel principio secondo cui la privazione di libertà deve avere la durata più breve possibile e deve essere considerata l'ultima opzione a cui ricorrere.
- Recupero fisico e psicologico e reinserimento sociale (art. 39): gli Stati hanno l'obbligo di agevolare il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale dei bambini vittime di maltrattamenti, sfruttamento o coinvolti in un conflitto armato.
- Trattamento nei contesti penali (art. 40): in questo articolo sono enunciati molti dei principi contenuti nelle Regole minime di Pechino (1985) per l'amministrazione della giustizia minorile; con l'inclusione di queste regole nella Convenzione esse sono diventate giuridicamente vincolanti.
- Diffusione dei principi e delle disposizioni della Convenzione (art. 42): questo articolo rientra nella seconda parte del trattato, dedicata all'implementazione. E' importante sottolineare come, per la prima volta, venga esplicitamente

riconosciuta la necessità che i minori ricevano informazioni adeguate sui loro diritti. Questo rappresenta un'ulteriore conferma di un nuovo atteggiamento nei confronti dei bambini che questa Convenzione riflette e, al tempo stesso, aiuta a promuovere.

### **1.2.1 Questioni critiche**

Nonostante rappresenti una tappa fondamentale nel percorso di riconoscimento giuridico internazionale di diritti dei bambini, la CRC presenta alcuni limiti e carenze. Frutto di un lungo lavoro di negoziazione fra diversi punti di vista culturali, religiosi e politici, questo testo contiene solamente degli standard minimi, per cercare di ottenere il più ampio consenso fra gli Stati. Per superare questi limiti, è stato introdotto l'art. 41, che sollecita gli Stati ad andare al di là degli obblighi previsti dalla Convenzione, stabilendo che le disposizioni della CRC non possono pregiudicare l'applicazione di altre norme internazionali o interne agli Stati, che offrano un livello più elevato di protezione per i minori.

Come riferisce Cantwell<sup>14</sup>, durante la stesura della Convenzione, alcune questioni furono oggetto di un acceso dibattito, causando serie controversie risolte solo con formule di compromesso che inevitabilmente finirono per abbassare gli standard di tutela dei diritti. Prima fra tutte, vi fu la definizione dell'età minima a partire dalla quale si poteva considerare un soggetto come "bambino", una definizione fondamentale in quanto da essa dipendeva la possibilità di dichiarare illegale o meno l'aborto. All'interno del gruppo di lavoro, si scontrarono due punti di vista diametralmente opposti: da un lato gli Stati secondo cui un bambino era da ritenersi tale già a partire dal concepimento, dall'altro, invece, gli Stati che consideravano un bambino solo al momento della nascita. Alla fine si arrivò ad un'intesa, con la decisione di fare un riferimento esplicito nel Preambolo alla disposizione della Dichiarazione del 1959, secondo cui il bambino "ha bisogno di

---

<sup>14</sup> Id., pag.49

una particolare protezione e di cure speciali compresa un'adeguata protezione giuridica, sia prima che dopo la nascita”, evitando quindi di menzionare l'età minima nell'art.1 della Convenzione. Questa protezione giuridica poteva includere, senza tuttavia imporre, la proibizione dell'aborto.

Un'altra questione particolarmente dibattuta riguardava la libertà di religione. Inizialmente si propose di costruire l'art. 14 della CRC sul modello dell'art. 18 del Patto sui diritti civili e politici, in cui si afferma esplicitamente la libertà di avere o adottare una religione di propria scelta. Questa disposizione venne tuttavia criticata da alcuni Stati, in quanto, nel contesto musulmano, un bambino non ha il diritto di scegliere una religione diversa dall'Islam. Questa situazione era particolarmente delicata, in quanto si trattava di negare ai bambini un diritto che, in realtà, era già stato potenzialmente conferito loro da uno strumento consolidato sui diritti umani: il Patto del '66 infatti non prevedeva restrizioni sulla libertà religiosa riguardanti l'età, quindi il diritto di cambiare fede teoricamente era già attribuito ai bambini. Alla fine, si decise di rinunciare all'integrità del diritto in questione, affermando nella CRC solamente il diritto alla libertà religiosa, senza alcun riferimento alla scelta.

La terza questione controversa riguardò l'adozione: non essendo praticabile nel contesto islamico, si poneva il problema di trovare una formulazione che non obbligasse gli Stati a stabilire un sistema di adozione. Nel 1986, tuttavia, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva approvato la Dichiarazione sui principi sociali e giuridici relativi alla protezione e al benessere dell'infanzia con particolare riferimento all'affidamento e all'adozione sul piano nazionale ed internazionale (Risoluzione 41/85), che conteneva alcuni principi fondamentali tali da poter essere inclusi nella Convenzione. Si decise quindi di inserirli nell'art. 21 della CRC ponendo l'enfasi non tanto sull'obbligo da parte degli Stati di facilitare il processo di adozione, quanto piuttosto sul garantire la protezione dei minori coinvolti<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Le disposizioni contenute nell'art. 21 infatti si applicano solo agli Stati che ammettono e/o autorizzano l'adozione.

L'ultimo esempio riguarda l'età minima per poter prendere parte ai conflitti armati (art 38). Nonostante le ONG e molti Governi per anni si fossero battute per assicurare che venisse proibito ai minori di prendere direttamente parte alle ostilità, durante l'ultimo incontro del Working group, il delegato degli Stati Uniti con il supporto di altre delegazioni rifiutò di innalzare la soglia minima per combattere da 15 a 18 anni. Alla fine, per evitare di riaprire le discussioni, rischiando di ritardare ulteriormente l'adozione del testo, si decise di accettare il compromesso.

Elaborata ormai due decenni fa, la CRC oggi presenta inevitabilmente alcune lacune, come ad esempio l'assenza di riferimenti ai cosiddetti “diritti di terza generazione” (diritto alla pace, allo sviluppo, ad un ambiente sano, etc), ai diritti del bambino non ancora nato, al tema delle manipolazioni genetiche, alla questione dell'utilizzo dei minori per trapianti o sperimentazioni di farmaci. Altre questioni, come quella della partecipazione dei bambini ai conflitti armati, delle punizioni fisiche, dell'età minima per l'imputabilità in caso di reato, non vengono risolte in modo definitivo, ma sollevano ancora molti dibattiti circa la loro interpretazione e applicazione all'interno degli Stati.

Sul piano giuridico, la comunità internazionale ha cercato di rafforzare alcuni degli articoli più deboli della CRC, attraverso nuovi strumenti internazionali adottati dopo il 1989. Questo processo, ha dato l'avvio a quella che Alston e Tobin identificano come la quarta e la quinta fase evolutiva dei diritti dei bambini, ovvero la definizione di carte settoriali e il consolidamento di alcuni diritti.<sup>16</sup> A questo proposito, vanno menzionati due Protocolli facoltativi alla CRC, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 maggio 2000 ed entrati in vigore nel 2002: il Protocollo Opzionale riguardante la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia, che fornisce una protezione giuridica più elevata rispetto a quella prevista dagli articoli 34, 35 e 36 della CRC, e il Protocollo Opzionale riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, che alza dai 15 (previsti dall'art. 38) ai 18 anni il limite minimo per il coinvolgimento dei

---

<sup>16</sup> V. Belotti “Verso pari opportunità tra generazioni” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 21.

minori nei conflitti. Altri documenti rilevanti per i diritti dell'infanzia, adottati successivamente all'89, sono: la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2006), la Convenzione dell'OIL contro le peggiori forme del lavoro minorile (1999), la Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (1993). A livello regionale, da segnalare è la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti del bambino (1996), che approfondisce il principio del miglior interesse (art. 3 CRC) e il diritto all'ascolto e alla partecipazione (art.12), in ambito giudiziario.

### ***1.3 Monitoraggio***

Come altri strumenti internazionali sui diritti umani, anche la Convenzione sui diritti del fanciullo, accanto alle norme sostanziali, pone una serie di procedure per garantire il rispetto e l'adempimento degli obblighi convenzionali. Tali procedure sono descritte nella seconda parte del trattato (artt. 43-45), in cui si prevede un sistema di monitoraggio basato sulla redazione di rapporti teorici da parte degli Stati contraenti, che fa capo ad un organo di controllo: il Comitato dei diritti del fanciullo (Committee on the Rights of the Child).

#### **1.3.1 Il Comitato dei diritti del fanciullo**

Il Comitato ONU dei diritti del fanciullo fa parte dell'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i diritti umani ed è considerato la fonte più autorevole per quanto concerne l'interpretazione della CRC.

In generale, gli organismi dell'ONU vengono classificati sulla base del loro fondamento giuridico: da un lato esistono “gli organismi basati sulla carta” (charter-based organs) e dall'altro “gli organismi basati sui trattati” (treaty-based organs).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> G. Goedertier, M.Verheyde “Le attività del Committee” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 190.

Il primo gruppo comprende i sei organi principali previsti dall'art. 7 della Carta delle Nazioni Unite<sup>18</sup>, le commissioni operative del Consiglio economico e sociale e le sottocommissioni fondate da queste commissioni operative. Gli organi appartenenti alla seconda categoria - tra cui il Comitato dei diritti del fanciullo - vengono invece istituiti da trattati specifici. I due tipi di organismi si distinguono in base al loro mandato e al modo in cui agiscono nei confronti degli Stati. Mentre gli organismi basati sulla carta hanno un compito generale di promozione dei diritti umani e di risposta ad eventuali violazioni, gli organismi basati sui trattati, invece, hanno una responsabilità più limitata, relativa al monitoraggio dell'attuazione dei trattati a cui fanno riferimento. Per quanto riguarda il rapporto con gli Stati, gli organi basati sulla carta, se necessario, possono adottare atteggiamenti fortemente conflittuali, a differenza degli organi basati sui trattati, che invece devono puntare sul dialogo. Un'altra distinzione risiede nel fatto che mentre i primi sono istituzioni politiche composte da rappresentanti governativi, i secondi sono strutture composte da esperti, scelti in base alle loro capacità personali. Tutti questi organismi hanno a loro disposizione una serie di particolari procedure per poter verificare l'implementazione dei diritti umani da parte degli Stati. In genere, i charter-based organs si avvalgono delle procedure per paese, per tema e delle procedure confidenziali, mentre i treaty-based organs utilizzano le procedure di reporting, le procedure di comunicazione interstatale e le procedure di petizione individuale. In particolare, il lavoro del Comitato dei diritti del fanciullo si basa sull'analisi dei rapporti degli Stati.

Il Comitato è stato istituito sulla base dell'art. 43 della CRC, con lo scopo di valutare il progresso compiuto dagli Stati nell'adempimento dei loro obblighi. I lavori preparatori della Convenzione dimostrano che non tutti i Paesi inizialmente approvarono un Comitato specifico per i diritti dei bambini. Nella discussione, prevalse alla fine l'argomento che nessun altro organismo delle Nazioni Unite era in

---

<sup>18</sup> I sei organi sono:Assemblea Generale, Consiglio di Sicurezza, Consiglio economico e sociale, Consiglio d amministrazione fiduciaria, Corte Internazionale di Giustizia, Segretariato.

grado di avere una visione d'insieme dei diritti dei bambini e garantire così una competenza specifica in materia d'infanzia.

Il Comitato è finanziato attraverso il budget delle Nazioni Unite ed è composto da esperti “di alta moralità ed in possesso di una competenza riconosciuta nel settore oggetto della presente Convenzione.”(art. 43.2 CRC). A partire dal giugno 2003, si compone di 18 membri<sup>19</sup> invece di 10, come inizialmente previsto dal trattato, per poter affrontare in tempi più rapidi il crescente carico di lavoro. I membri eletti agiscono in modo indipendente, senza dover rendere conto ai governi e non possono partecipare alla discussione sul Rapporto del Paese di appartenenza. Sono eletti dagli Stati parti secondo un'equa ripartizione geografica e rimangono in carica per un periodo di quattro anni.

#### **1.3.1.1 Attività**

Il Comitato ha tenuto la sua prima sessione nel 1991, presso il quartier generale delle Nazioni Unite a Ginevra. A partire dal 1995, vengono organizzate tre sessioni annuali, in gennaio, maggio-giugno e settembre, della durata di tre settimane ciascuna. Oltre alle sessioni ufficiali, il Comitato organizza periodicamente degli incontri regionali informali, con lo scopo di diffondere la conoscenza della CRC, incoraggiare la cooperazione internazionale e dare la possibilità ai propri membri di esaminare direttamente sul posto la situazione dei diritti dell'infanzia. Questi incontri non hanno alcuna funzione di controllo, ma costituiscono una preziosa opportunità educativa e formativa, attraverso l'ascolto diretto della voce dei bambini e il contatto con le ONG locali.

Il Comitato ha due compiti fondamentali, delineati agli artt. 44-45: in primo luogo, esaminare il progresso compiuto dagli Stati nell'attuazione delle disposizioni contenute nella CRC e, in secondo luogo, assistere e suggerire gli Stati

---

<sup>19</sup> I membri attuali sono: Agnes Akosua Aidoo (Ghana), Hadeel Al-Asmar (Siria), Luigi Citarella (Italia), Kamel Filali (Algeria), Peter Guran (Rep. Slovacca), Maria Herczog (Ungheria), Moushira Khattab (Egitto), Sanphasit Koompraphant (Thailandia), Hatem Kotrane (Tunisia), Lothar Friedrich Krappmann (Germania), Yanghee Lee (Corea), Rosa Maria Ortiz (Paraguay), Marta Murras Perez (Cile), Awich Pollar (Uganda), Dainius Puras (Lituania), Kamla Devi Varmah (Mauritius), Susana Villaran De La Puente (Perù), Jean Zermatten (Svizzera).

relativamente al processo di implementazione. Per quanto riguarda la prima attività – l’esame dei rapporti periodici inviati dagli Stati – si rimanda al paragrafo 3.3.2 dedicato alla procedura di reporting. La seconda fondamentale attività del Comitato riguarda invece la possibilità di fornire consulenza e assistenza agli Stati in caso di necessità. Il Comitato, infatti, può trasmettere alle istituzioni specializzate, all’UNICEF e ad altri organi competenti, ogni Rapporto degli Stati contenente una richiesta di supporto tecnico (art. 45.b). L’assistenza tecnica può consistere, ad esempio, in un sostegno per la realizzazione di riforme legislative, o per la formazione di personale competente nella redazione di Rapporti, un supporto per sviluppare programmi di implementazione della CRC, creare infrastrutture interne, organizzare conferenze etc. Questo spirito cooperativo si ritrova anche nel fatto che il Comitato, nell’assolvere alla propria funzione, può coinvolgere altri soggetti, come previsto dall’art. 45.a. Il Comitato, infatti, può invitare le istituzioni specializzate, l’UNICEF ed altri organismi competenti, a fornire una consulenza specialistica sull’attuazione della Convenzione. L’espressione “altri organismi competenti” dovrebbe essere intesa nella sua accezione più ampia, comprendendo le ONG, le organizzazioni a livello regionale (Consiglio d’Europa, l’Organizzazione dell’Unione africana, l’Organizzazione degli Stati d’Europa..), enti di ricerca nazionali, etc. Il Comitato, inoltre, può richiedere a questi soggetti di inoltrare Rapporti nelle aree che ricadono nel raggio d’azione del loro mandato.

La CRC costituisce quindi un’ampia base per la partecipazione di organizzazioni diverse al processo di monitoraggio, favorendo il coordinamento e la cooperazione. Il contributo che questi soggetti possono fornire al Comitato è molto prezioso, soprattutto in considerazione dell’elevato carico di lavoro e delle risorse limitate: possono reperire notizie e documentazioni rilevanti, identificare questioni chiave nei Rapporti statali, inviare Rapporti alternativi, fornire assistenza nella formulazione dei commenti generali<sup>20</sup>. In particolare, avvalendosi dei Rapporti alternativi delle ONG e degli input che riceve dagli altri organismi, il Comitato può

---

<sup>20</sup> G. Goedertier, M.Verheyde “Le attività del Committee”, in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit. pag. 206.

verificare se le informazioni ottenute dai Governi corrispondono o meno alla situazione reale.

Oltre alle attività di verifica dei rapporti periodici ed assistenza agli Stati, il Comitato ha la possibilità di avviare studi e ricerche. L'art. 45.c stabilisce che il Comitato può raccomandare all'Assemblea generale di richiedere al Segretario generale degli studi su temi specifici. Leggendo questa disposizione congiuntamente all'art. 45.a, inoltre, se ne deduce che la richiesta può essere formulata anche ad agenzie specializzate, all'UNICEF e ad altri organismi<sup>21</sup>. Il vantaggio di questi studi è che possono esser utilizzati in casi di urgenza per rendersi conto della situazione in un determinato contesto, senza dover aspettare l'intero ciclo di reporting.

Il Comitato inoltre organizza ogni anno una giornata di discussione tematica (*Day of General Discussion*), dedicata all'approfondimento di un argomento specifico<sup>22</sup>. Gli incontri avvengono in uno spirito di collaborazione con gli organismi e le agenzie delle Nazioni Unite, ONG, esperti e in alcuni casi anche rappresentanti dei Governi. Tenendo conto degli esiti della discussione, il Comitato formula le proprie raccomandazioni in merito. Le giornate tematiche producono un'interpretazione uniforme delle disposizioni della CRC e costituiscono un'occasione importante per diffondere i commenti generali (*general comments*).

La formulazione di commenti generali rappresenta un'altra delle attività particolari del Comitato, anche se non esiste un preciso riferimento ad essa nella Convenzione. Il Comitato l'ha comunque considerata come uno dei suoi compiti, in quanto contribuisce a migliorare l'implementazione delle disposizioni della CRC. I commenti generali infatti facilitano la comprensione dei diritti, focalizzano

---

<sup>21</sup>G. Goedertier, M.Verheyde "Le attività del Committee", in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit. pag. 209.

<sup>22</sup> Il diritto all'educazione in situazioni di emergenza (2008), Risorse per i diritti dei bambini-Responsabilità degli Stati (2007), Diritto all'ascolto (2006), Bambini senza cure parentali (2005), Implementazione dei diritti nella prima infanzia (2004), I diritti dei bambini indigeni (2003), Il settore privato come fornitore di servizi (2002), Violenza contro i bambini nella famiglia e nella scuola (2001), Violenza dello Stato contro i bambini (2000), 10° Anniversario: misure generali di implementazione (1999), HIV/AIDS (1998), Bambini con disabilità (1997), Bambini e media (1996), Giustizia minorile (1995), Bambine (1995), Ruolo della famiglia (1994), Sfruttamento economico (1993), Bambini nei conflitti armati (1992).

l'attenzione sulle carenze evidenziate nei Rapporti, chiariscono quali sono gli obblighi degli Stati. Sono basati sull'esperienza finora acquisita dall'analisi dei Rapporti: il Comitato riassume i risultati dei suoi controlli e li rende disponibili a beneficio degli Stati membri. Si possono individuare diversi tipi di commenti generali: quelli tematici, quelli che forniscono interpretazioni di articoli specifici e quelli relativi a questioni generali (ad es. l'obbligo di *reporting*, la questione delle riserve, etc.). Finora ne sono stati adottati dodici.<sup>23</sup> Nonostante non siano vincolanti per gli Stati, i commenti generali hanno una grande autorità morale, poiché costituiscono un'interpretazione autorevole dei diritti tutelati dalla Convenzione. Hanno un'influenza positiva sul monitoraggio internazionale, favorendo una maggiore comprensione delle raccomandazioni del Comitato e un miglioramento dei suoi follow-up. Inoltre, sono utili come quadro di riferimento per le corti nazionali, chiarendo il contenuto del diritto.

Un' ultima attività del Comitato dei diritti del fanciullo consiste nella possibilità di adottare interventi urgenti in situazioni gravi<sup>24</sup>. Questo compito non è previsto dalla Convenzione, ma è stato introdotto nel 1992, per permettere al Comitato di intervenire in situazioni di gravi violazioni dei diritti umani, anche in mancanza di un rapporto a disposizione relativo al Paese in questione. Il Comitato, quindi, può, in determinati casi, mandare lettere al Governo interessato, richiedere informazioni, chiedere un Rapporto sui diritti violati e sensibilizzare l'opinione pubblica attraverso i media ed altri canali. In questi interventi urgenti, il Comitato dovrebbe comunque mantenere lo spirito del dialogo costruttivo, evitando

---

<sup>23</sup> I temi sviluppati riguardano: le finalità dell'educazione (2001), il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia (2003), l'HIV/AIDS (2003), la salute e lo sviluppo (2003), le misure generali di attuazione della Convenzione (2003), il trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese d'origine (2005), l'implementazione dei diritti nella prima infanzia (2005), il divieto di punizioni corporali o altre forme di punizione crudeli o degradanti (2006), i diritti dei bambini con disabilità (2006), la giustizia minorile (2007), i diritti dei bambini indigeni (2009), il diritto all'ascolto (2009).

<sup>24</sup> G. Goedertier, M. Verheyde "Le attività del Committee", in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 207.

atteggiamenti apertamente conflittuali. L'avvio di un intervento urgente è subordinato alla presenza di precise condizioni:

- a) L'intervento deve essere basato su informazioni attendibili che possono essere fornite da chiunque, purché siano accurate e credibili.
- b) Si deve essere in presenza di una violazione dei diritti contenuti nella CRC che ricada nella giurisdizione di uno degli Stati membri.
- c) La violazione in questione deve essere manifesta, con un reale pericolo di ulteriori trasgressioni. L'intervento urgente deve essere in grado di impedire un deterioramento della situazione.

Nonostante il numero crescente di richieste, gli interventi urgenti sono stati intrapresi solo in rare occasioni. In alcuni casi, il Comitato ha risposto a serie violazioni dei diritti umani trasferendo l'intervento ad altri organi competenti.

### **1.3.2 La procedura di reporting**

La procedura di reporting costituisce lo strumento fondamentale del Comitato per esaminare il progresso compiuto dagli Stati nell'attuazione delle disposizioni contenute nella CRC ed è basata sul presupposto che la cooperazione e il dialogo reciproco, continuo e costruttivo, possono favorire il processo di implementazione in modo più efficace rispetto ad un sistema repressivo e punitivo.

In conformità con l'art. 44 del trattato, agli Stati membri è richiesto di "sottoporre al Comitato, tramite il Segretario Generale dell'ONU, rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per realizzare i diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi fatti per il godimento di tali diritti". I Governi hanno l'obbligo di assicurare che i Rapporti siano messi a disposizione del pubblico e che abbiano vasta diffusione nei loro Paesi (art. 44.6 CRC). Esistono delle scadenze precise per la presentazione dei Rapporti: dopo due anni dall'entrata in vigore della CRC in un determinato Paese, e successivamente ogni cinque anni (art.

44.1). La stessa scadenza vale per l'obbligo di presentazione dei Rapporti previsti dai Protocolli Opzionali<sup>25</sup>.

Secondo l'art. 44, i Rapporti devono elencare non solo le misure che i Paesi hanno adottato per dare attuazione ai diritti riconosciuti nella CRC, ma devono anche fornire informazioni sui progressi compiuti per raggiungere il godimento di questi diritti. I Rapporti devono inoltre menzionare i fattori e le eventuali difficoltà che hanno ostacolato l'implementazione della Convenzione. I Governi dovrebbero inoltrare Rapporti di buona qualità, fornendo la quantità e il tipo di informazioni necessarie al Comitato per adempiere al suo compito di monitoraggio. Per specificare meglio i requisiti dei Rapporti, il 15 ottobre 1991 il Comitato ha redatto una prima serie di Linee guida<sup>26</sup>, che forniscono indicazioni sul tipo di informazioni richieste e prescrivono l'uso di una certa struttura uniforme per la redazione dei Rapporti iniziali, raggruppando gli articoli della CRC in otto aree.

- I. Misure generali di attuazione: in questa parte vengono descritte le misure adottate dagli Stati per armonizzare la legislazione e le politiche nazionali con le disposizioni della CRC, i meccanismi a livello nazionale e locale di coordinamento, le modalità di informazione della popolazione (sia adulti che minori) e di divulgazione del Rapporto (artt. 4, 42, 44 par. 6).
- II. Definizione di bambino: gli Stati devono informare il Comitato sul modo in cui il termine "bambino" (art. 1) viene definito all'interno della loro legislazione. In particolare, è importante specificare a che età si diventa maggiorenni e l'età minima prevista per il matrimonio, il consenso ai rapporti sessuali, a quale età finisce l'obbligo scolastico, etc.
- III. Principi generali: il comitato identifica quattro principi fondamentali che devono essere sempre tenuti in considerazione: il principio di non discriminazione (art. 2), il principio del miglior interesse del bambino (art. 3), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6) e il rispetto per le

---

<sup>25</sup> Il Protocollo opzionale riguardante la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia e il Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (2000).

<sup>26</sup> CRC/C/7, Annex III; CRC/C/5.

opinioni del bambino (art. 12). Gli Stati devono fornire informazioni relativamente all'applicazione di questi principi nell'implementazione degli altri articoli.

- IV. Diritti civili e libertà: fanno parte di questo raggruppamento il diritto al nome e alla nazionalità (art. 7), il diritto alla conservazione della propria identità (art. 8), i diritti alla libertà di espressione (art. 13), di pensiero, coscienza e religione (art. 14), di espressione (art. 15), il diritto alla protezione della privacy (art. 16), il diritto all'accesso ad un'informazione appropriata (art. 17), il diritto a non essere sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumane e degradanti (art. 37.a).
- V. Ambiente familiare e forme alternative di custodia (artt. 5, 9, 10, 11, 18 parr. 1-2, 19, 20, 21, 25, 27 par. 4, 39): vengono compresi in questa area tematica i diritti dei bambini in relazione alla famiglia, in particolare il diritto a non essere separati dai propri genitori, il diritto a non essere maltrattati o abusati, il diritto ad essere mantenuti e curati, i diritti dei minori allontanati dal proprio ambiente familiare e di quelli adottati
- VI. Salute ed assistenza (artt. 6 par. 2, 18 par. 3, 23, 24, 26, 27 parr. 1-3): il Comitato suggerisce di considerare in questa sezione non solo l'art. 24 relativo al diritto alla salute, ma anche l'art. 27, che riconosce al minore il diritto ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico e mentale, e l'art. 23 che tutela i bambini con disabilità.
- VII. Educazione, tempo libero ed attività culturali (artt. 28, 29, 31): vengono analizzati in questa categoria il diritto all'istruzione, a ricevere un'educazione che favorisca lo sviluppo della sua personalità, nel rispetto dei diritti umani e dei valori fondamentali, il diritto al gioco e a partecipare ad attività ricreative e culturali.
- VIII. Misure di protezione speciale: questo capitolo si suddivide in altre quattro sottosezioni:
- Bambini in situazione d'emergenza (artt. 22, 39)
  - Bambini in conflitto con la legge (artt. 40, 37 b-d)

- Bambini in situazione di sfruttamento (artt. 32, 33, 34, 35, 36, 39)
- Bambini appartenenti a minoranze o gruppi etnici indigeni (art. 30)

Questo particolare approccio tematico, ha sottolineato il Comitato, non è basato sulla maggiore o minore importanza di alcuni diritti rispetto ad altri, ma viene utilizzato per mettere in evidenza le interrelazioni tra i diversi articoli, incoraggiando un approccio olistico<sup>27</sup> per l'implementazione. Queste Linee guida presentano tuttavia alcune lacune, in particolare Abramson sostiene che: “una palese inadeguatezza delle linee guida riguarda il fatto che non si richiede agli Stati alcuna informazione sulle spese. Vengono omesse anche le domande più elementari riguardo alla percentuale del budget destinato alla salute o all'educazione dei bambini. Gli Stati sono soltanto «incoraggiati» a fornire informazioni e indicatori statistici pertinenti. Allo Stato è data libertà assoluta nel decidere che cosa è pertinente.”<sup>28</sup>

Nonostante le Linee guida contribuiscano ad ottenere Rapporti meglio strutturati, vi è una comunque grande diversificazione nella qualità dei Rapporti: mentre alcuni di essi soddisfano gli standard di qualità, altri contengono informazioni insufficienti. In quest'ultimo caso, il Comitato non può fare altro che dedicare la maggior parte della riunione alla raccolta delle informazioni aggiuntive, lasciando poco tempo al dibattito. Il valore dei Rapporti determina quindi la qualità della discussione tra il Comitato e i rappresentanti del Governo.

Nel 1996, il Comitato ha redatto una seconda serie di Linee guida<sup>29</sup>, tenendo in considerazione queste lacune. Prodotte per i Rapporti periodici successivi al primo, queste Linee guida continuano a seguire l'approccio tematico, pur distinguendosi da quelle iniziali: contengono richieste più dettagliate riguardo alla proporzione di budget destinato alla spesa pubblica per i bambini, viene sottolineata l'importanza del follow-up alle raccomandazioni del Comitato e si evidenzia la

---

<sup>27</sup> G. Goedertier, M.Verheyde “Le attività del Committee” , in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 196.

<sup>28</sup> G. Goedertier, M.Verheyde “Le attività del Committee”, in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit. ,pag. 198.

<sup>29</sup> CRC/C/58.

necessità di sviluppare indicatori appropriati per misurare non solo il successo nell'attuazione dei diritti, ma anche le violazioni. Queste nuove Linee guida, tuttavia, richiedendo informazioni più precise rispetto alla prima serie, hanno inevitabilmente ottenuto l'effetto di creare Rapporti troppo lunghi. Per questo motivo, è stato chiesto agli Stati di limitarli a 120 pagine, soffermandosi solo sui nuovi sviluppi, senza ripetere informazioni già contenute nei documenti precedenti.

### **1.3.2.1 L'esame dei rapporti**

La valutazione dei rapporti governativi da parte del Comitato avviene attraverso varie fasi:

- 1) Fase preliminare: il Comitato ONU riceve il Rapporto governativo e fissa le date della Pre-Sessione e della Sessione plenaria.
- 2) Pre-sessione: il pre-sessional working group<sup>30</sup> esamina in anticipo rispetto al Comitato i Rapporti degli Stati membri, allo scopo di agevolare il lavoro del Comitato stesso, identificando le questioni principali da discutere con i rappresentanti degli Stati. In questa fase possono venire prese in considerazione eventuali richieste relative all'assistenza tecnica e alla cooperazione internazionale.
- 3) List of issues: a conclusione della pre-sessione, viene preparato un questionario, che viene inoltrato allo Stato, permettendo così ai rappresentanti del Governo di prepararsi alla discussione davanti al Comitato sulle tematiche ritenute più critiche.
- 4) Written replies: il Governo deve rispondere alle domande inviate dal Comitato ONU per iscritto e nei termini indicati dal Comitato stesso.
- 5) Sessione plenaria: il Comitato incontra una delegazione governativa per analizzare lo stato di attuazione della CRC o dei Protocolli Opzionali nel Paese oggetto d'esame. Si tratta di un incontro plenario aperto al pubblico: chiunque sia interessato (ONG, esperti, giornalisti..) può partecipare all'incontro, ma

---

<sup>30</sup> Fanno parte di questo gruppo di lavoro non solo i membri del Comitato, ma anche altri rappresentanti delle Nazioni Unite e, su invito, rappresentanti di ONG

soltanto i rappresentanti delle Nazioni Unite e delle agenzie possono chiedere la parola ed intervenire. La discussione si svolge sulla base del Rapporto periodico governativo, dell'eventuale Rapporto Supplementare o alternativo prodotto dalle ONG, e delle written replies. Si crea un dialogo, in cui i membri del Comitato formulano domande, esprimono commenti, chiedono ulteriori informazioni e i delegati rispondono. Il tipo di dialogo che si riesce ad instaurare dipende da diversi fattori: la qualità dei Rapporti, la conoscenza documentata dei membri del Comitato, la rilevanza delle domande poste, il tempo disponibile, la lista delle priorità, etc. un altro elemento da non sottovalutare per la costruzione di un dialogo costruttivo, è la competenza dei rappresentanti in materia di infanzia, tanto che il Comitato ha più volte sottolineato che gli Stati devono delegare persone esperte, in grado di sostenere un dialogo efficace. Al termine dell'incontro viene redatto e reso disponibile un resoconto sommario (summary record).

6) Osservazioni conclusive: una volta giunti all'ultima fase, il Comitato prepara in un incontro riservato le sue osservazioni conclusive, che contengono i punti principali della discussione e le questioni che richiedono uno speciale follow-up. Queste vengono poi inoltrate allo Stato interessato e trasmesse all'Assemblea Generale. Le osservazioni conclusive relative ai Rapporti iniziali sono strutturate in questo modo:

- a) Introduzione
- b) Aspetti positivi
- c) Fattori e difficoltà che impediscono l'implementazione della CRC
- d) Principali argomenti di preoccupazione
- e) Suggerimenti e raccomandazioni

A partire dalla 19<sup>a</sup> sessione, la distinzione fatta tra i punti d) ed e) è stata sostituito da un solo punto, denominato d) Argomenti di preoccupazione e raccomandazioni del Comitato.

La struttura delle osservazioni conclusive dei Rapporti periodici invece è la seguente:

- a) Introduzione
- b) Misure di attuazione e progressi raggiunti dagli Stati membri
- c) Fattori e difficoltà che impediscono ulteriori progressi nell'implementazione
- d) Principali argomenti di preoccupazione e raccomandazioni del Comitato.

Le osservazioni conclusive rappresentano una tappa fondamentale nella procedura dei Rapporti e devono essere formulate con equilibrio: non in maniera eccessivamente cauta, in quanto incontrerebbero indifferenza da parte degli Stati, ma nemmeno in maniera troppo dura e critica, dal momento che il Comitato non ha l'autorità per emettere condanne e sanzionare gli Stati.

### **1.3.2.2 L'efficacia della procedura di reporting: aspetti positivi e negativi**

Uno dei problemi principali che affliggono il Comitato è la mancanza di tempo per esaminare i Rapporti, dovuto al gran numero di ratifiche della CRC.<sup>31</sup> Per cercare di risolvere questo problema, il Comitato ha adottato alcuni provvedimenti, primo fra tutti, la riduzione del numero di ore che può essere dedicato alla discussione di ciascun Rapporto (da nove a sei); parallelamente, è stato aumentato fino a dieci il numero di Rapporti che deve essere esaminato durante ogni sessione. Per quanto riguarda il contenuto dei Rapporti, gli Stati sono stati invitati a concentrarsi sulle questioni più importanti, sviluppando soprattutto le osservazioni conclusive del Comitato. In generale, si può affermare che il Comitato si trova ad affrontare un dilemma: se da una parte deve cercare di limitarsi alla discussione delle questioni più importanti per ridurre il suo carico di lavoro, dall'altra dovrebbe comunque disporre di una visione globale sulla situazione dei diritti dei bambini nei vari Paesi, per essere in grado di formulare al meglio le proprie raccomandazioni. Nell'affrontare questo dilemma, il Comitato ha finora agito in favore della prima opzione, limitando il tempo a disposizione, anche a scapito della qualità delle discussioni.

Un'altra questione critica riguarda la cooperazione coi i governi: molti Stati sono in ritardo di anni nell'inoltrare i loro Rapporti, mentre altri non li redigono

---

<sup>31</sup> E' lo strumento internazionale più ratificato: ad oggi, ha ottenuto 193 ratifiche.

affatto. Queste inadempienze sono dovute, secondo Alston, principalmente a due ragioni: incapacità amministrativa e mancanza di volontà politica.<sup>32</sup> In caso di negligenza persistente da parte di uno Stato, il Comitato invia numerosi solleciti e quando questi vengono ignorati, registra i ritardi nel suo Rapporto annuale all'Assemblea generale, che può richiamare gli Stati colpevoli all'adempimento dei loro doveri.

Viene spesso lanciata anche un'altra critica, secondo la quale i Rapporti statali non sarebbero attendibili in quanto redatti da funzionari dipendenti dal Governo. Privi di un'ottica imparziale, questi finirebbero per descrivere in maniera ottimistica la situazione dei bambini nei loro Paesi, nascondendo eventuali violazioni dei diritti umani. E' importante quindi che il Comitato raccolga informazioni aggiuntive anche da altre fonti, in modo da ottenere una visione il più equilibrata e realistica possibile.

Le ONG, dal canto loro, denunciano la loro impossibilità di confutare le risposte dei rappresentanti governativi, non partecipando in maniera diretta al dialogo tra il Comitato e gli Stati. Clapham rileva inoltre che, a causa della mancanza di tempo, denaro e personale, l'informazione non governativa troppo spesso non viene sufficientemente studiata.<sup>33</sup>

Esistono poi alcune preoccupazioni riguardanti i membri del Comitato: le elezioni sono troppo spesso politicizzate e la maggior parte di loro ha un lavoro a tempo pieno oltre all'impegno nel Comitato. Questo comporta spesso la loro assenza, specialmente nel pre-sessional working group e l'inadeguatezza del tempo per preparare gli incontri.<sup>34</sup>

Un'altra questione cruciale riguarda l'assenza di effetti giuridici diretti nel processo di controllo della CRC. Eventuali inadempienze da parte degli Stati non possono venire sanzionate, né le osservazioni conclusive del Comitato possono essere fatte valere: molto dipende ancora dalla volontà degli Stati. Come

---

<sup>32</sup> G. Goedertier, M. Verheyde "Le attività del Committee" in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 213.

<sup>33</sup> Id., pag. 214.

<sup>34</sup> Ibidem.

sottolineano Goedertier e Verheyde<sup>35</sup>, tuttavia, la natura non giudiziale del processo di reporting, non intacca il valore giuridico della CRC, che porta un contributo fondamentale nell'innalzare gli standard nazionali e regionali.

Nonostante le numerose critiche, il sistema di reporting presenta comunque degli aspetti positivi. Innanzitutto, sembra essere il metodo migliore per monitorare su ampia scala l'adempimento agli obblighi previsti dalla Convenzione, senza partire dalle violazioni dei diritti, ma verificando l'implementazione della Convenzione nel suo insieme. Il Comitato porta avanti questo compito attraverso la sensibilizzazione, l'educazione e il dialogo, con l'obiettivo di diffondere una cultura universale dei diritti<sup>36</sup>. A tal fine, incoraggia gli Stati a rendere pubblici i Rapporti e le relative osservazioni conclusive.

Come osservano Goedertier e Verheyde<sup>37</sup>, è difficile determinare l'impatto diretto della CRC e della procedura di monitoraggio sulla produzione legislativa e sulla politica dei singoli Paesi, sulle azioni delle ONG e sugli altri attori della società civile. In generale, si può affermare che l'azione del Comitato e gli obblighi previsti dalla Convenzione hanno stimolato i Paesi a mobilitarsi anche sul piano istituzionale per i diritti dei bambini, ad esempio creando comitati interministeriali o difensori civici per i minori. Una notevole influenza si riscontra anche a livello di società civile, in particolare attraverso l'istituzione di coalizioni di ONG e la promozione delle loro attività.

Per concludere, si può affermare che, nonostante i limiti e le criticità evidenziate, il sistema di monitoraggio fornito dalla CRC rappresenta uno strumento fondamentale nel processo di realizzazione dei diritti dell'infanzia, promuovendo la sensibilizzazione, l'educazione e il dialogo. Tuttavia, è necessario aumentare il potere del comitato e potenziare la sua struttura organizzativa, affinché l'attività periodica di reporting dei governi non diventi "un puro e semplice rito".<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Id., pag. 216.

<sup>36</sup> Id., pag. 215.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Id., pag. 217.

### **1.3.3 Il ruolo delle ONG**

L'implementazione della Convenzione ed il monitoraggio coinvolgono non solo le autorità governative dei Paesi contraenti, ma anche le ONG, comprese nell'espressione "ogni altro organismo competente" (art.45 CRC) le, a cui il Comitato ONU può richiedere pareri o rapporti nei settori di loro competenza. Sebbene la responsabilità di redigere i rapporti periodici sia in primis dello Stato contraente, le ONG possono contribuire attivamente a questo processo, dal momento che, come ha sottolineato il Comitato dei diritti del fanciullo, i rapporti degli Stati dovrebbero essere frutto di un processo ampio e partecipato. In alcuni Paesi, le ONG sono state quindi direttamente coinvolte e i loro contributi sono stati inseriti nel rapporto ufficiale. È importante tuttavia che le associazioni mantengano un punto di vista autonomo dal Governo e svolgano un ruolo indipendente di monitoraggio.

Le organizzazioni non governative inoltre hanno la facoltà, riconosciuta ed incoraggiata dallo stesso Comitato dei diritti del fanciullo, di redigere un proprio rapporto alternativo o supplementare, a seconda che riesamini tutti o solamente alcuni degli argomenti affrontati nel rapporto del Governo a cui si riferisce. Questi rapporti si rivelano particolarmente utili in quanto possono fornire al Comitato informazioni nuove, relativamente a tematiche trascurate o scarsamente sviluppate dai rapporti governativi. Accade spesso che i rapporti delle ONG offrano un punto di vista discordante da quello dei rapporti governativi, delineando una visione più critica della condizione dei diritti dell'infanzia nel Paese. I rapporti alternativi, tuttavia, non rappresentano soltanto degli strumenti per segnalare eventuali inadempienze del Governo o violazioni della CRC, ma possono rappresentare un'opportunità per fornire analisi e informazioni aggiuntive anche alle stesse autorità nazionali che si occupano di politiche per i minori, favorendo la nascita di un dialogo costruttivo. Attraverso i loro rapporti, le ONG possono dunque avere un'incidenza rilevante nello sviluppo delle politiche e delle riforme legislative all'interno dei loro Paesi.

Per favorire il coinvolgimento delle ONG nel processo di monitoraggio, il Comitato ha adottato delle Linee guida per facilitarle nella presentazione di Rapporti alternativi a quelli degli Stati. Questi contributi scritti devono essere inoltrati al Comitato, attraverso il Segretariato, almeno due mesi prima dell'inizio del pre-sessional working group, in modo da permettere ai membri del Comitato di esaminarli e confrontarli con i Rapporti statali. In genere, il contenuto dei Rapporti supplementari o alternativi delle ONG viene utilizzato dal Comitato per compilare la list of issues al termine della pre-sessione.

Alcune ONG, tuttavia, hanno sollevato alcune critiche in merito alla procedura adottata dal Comitato, critiche dovute alla mancanza di uno spazio per una reale discussione, e all'assenza di molti membri del Comitato alle pre-sessions, denotando, in questo modo, uno scarso interesse per il contributo delle ONG.

La Convenzione dell'Ottantanove ha spinto varie associazioni ad aggregarsi in coalizioni, con il fine di promuovere il monitoraggio ed esercitare pressioni per l'attuazione dei diritti dell'infanzia. La formazione di coalizioni è del resto incoraggiata dallo stesso Comitato che sollecita la presentazione di un unico rapporto congiunto da parte delle varie ONG, fornendo così una panoramica più ampia e condivisa.

I motivi che spingono le associazioni ad unirsi per costituire una coalizione e lavorare in gruppo sono molteplici e possono essere individuati attraverso quattro parole chiave:

- **Credibilità:** ciò che viene sostenuto e portato avanti da un insieme di organizzazioni è generalmente più autorevole di quanto espresso individualmente da una singola associazione.
- **Partecipazione:** le coalizioni garantiscono che tutte le associazioni, anche le più piccole, possano partecipare al processo di monitoraggio.
- **Scambio:** il lavoro di gruppo consente di mettere insieme una vasta gamma di conoscenze, competenze ed esperienze, che possono essere scambiate e diffuse, sviluppando le capacità dei singoli.

- Capacità: mettendo insieme organizzazioni diverse che però condividono i principi espressi dalla CRC, le coalizioni fungono da catalizzatori dei diritti dell'infanzia e stimolando il passaggio da un approccio basato sui bisogni ad uno basato sui diritti.

Per quanto riguarda le coalizioni a livello internazionale, un ruolo importante è stato assunto da **NGO Group for the CRC**, un network di 72 organizzazioni, con sede a Ginevra. Costituito nel 1983 con il nome di Informal Ad Hoc Group for the CRC, ha avuto un ruolo molto importante nel processo di redazione della Convenzione. I suoi obiettivi principali sono favorire l'implementazione della CRC, fornire un supporto alle coalizioni nazionali di ONG, in particolare nel processo di monitoraggio, e facilitare la loro partecipazione alle sessioni del Comitato dei diritti del fanciullo.

Va inoltre menzionato il **CRIN** (Child Rights Information Network), un sistema di informazione con sede a Londra, finalizzato a promuovere l'implementazione della CRC e dei Protocolli Opzionali, diffondendo e mettendo a disposizione in modo libero e accessibile le informazioni di cui necessitano le associazioni per il proprio lavoro. Il sito web, infatti, oltre a presentare i vari rapporti alternativi o supplementari delle ONG, pubblica notizie sulla situazione dei diritti dei bambini nei vari Paesi, fornisce indicazioni sui meccanismi di tutela e sulle normative nazionali ed internazionali in materia di infanzia.

## **2 I rapporti sull'infanzia e l'adolescenza in Italia**

### ***2.1 I rapporti del Governo italiano al Comitato dei diritti del fanciullo***

L'art. 44 della CRC dispone che gli Stati sottopongano al Comitato, entro 2 anni dalla ratifica della CRC e successivamente ogni 5 anni, un Rapporto sullo stato di attuazione della Convenzione nel proprio Paese. Nel Rapporto devono essere indicati i provvedimenti che sono stati adottati per dare effetto ai diritti e i progressi realizzati per il godimento di essi. Si tratta di uno strumento concreto per promuovere la responsabilizzazione dello Stato verso gli obblighi assunti nei confronti dei diritti dell'infanzia con la ratifica della CRC. Il Rapporto viene predisposto dai Governi, anche attraverso gruppi di lavoro interministeriali. Una volta ultimato viene inviato, in una delle lingue ufficiali, al Comitato e ne deve venir data ampia diffusione all'interno del Paese.

Per quanto riguarda l'Italia, la legge 451/1997, all'art. 2 comma 6<sup>39</sup>, stabiliva che il Governo predisponesse il Rapporto sulla base di uno schema formulato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia<sup>40</sup>. L'art. 3, comma 2, lett. d)<sup>41</sup> precisava

---

<sup>39</sup> Legge 23 dicembre 1997, n. 451, art. 2, comma 6 "Il Governo predispone il rapporto previsto dall'articolo 44 della citata Convenzione di New York alle scadenze indicate dal medesimo articolo, sulla base di uno schema predisposto dall'Osservatorio".

<sup>40</sup> Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: è istituito con Legge 451/1997 ed è attualmente regolato dal DPR 14 maggio 2007 n.103 che ne affida la presidenza congiunta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega per le politiche della famiglia. I componenti sono rappresentanti di pubbliche amministrazioni nazionali e locali, enti e associazioni, organizzazioni del volontariato e del terzo settore, esperti in materia di infanzia e adolescenza. L'Osservatorio predispone il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, la Relazione Biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti, lo schema del Rapporto del Governo sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.

<sup>41</sup> Legge 23 dicembre 1997, n. 451, art. 3, comma 2, lett. d) "Il Centro ha i seguenti compiti: [...] d) predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale e del rapporto di cui, rispettivamente, all'art. 2, commi 5 e 6, evidenziando gli indicatori sociali e le diverse variabili che incidono sul benessere dell'infanzia in Italia".

che fosse compito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>42</sup> (CNDA) preparare materialmente tale schema del Rapporto, sulla base delle direttive fornite dall'Osservatorio. Il processo di redazione ed invio del Rapporto al Comitato dei diritti del fanciullo prevedeva quindi i seguenti passaggi:

- L'Osservatorio nazionale sull'infanzia, presieduto dal Ministero del Welfare, elaborava uno schema di Rapporto (tenendo conto delle linee guida predisposte dal Comitato), fornendo indicazioni prioritarie per la stesura al CNDA.
- Il CNDA sulla base di tali indicazioni redigeva il Rapporto e lo trasmetteva all'Osservatorio.
- L'osservatorio lo approvava e, tramite il Ministero del welfare, lo trasmetteva al Governo.
- Il Governo lo esaminava e, una volta approvato, lo inviava al Comitato dei diritti del fanciullo tramite il Ministero degli Esteri.

Il DPR 103/2007 ha abrogato tali norme e semplificato i passaggi che conducono all'adozione del Rapporto governativo, disponendo che "l'Osservatorio predispone ogni due anni, avvalendosi del Centro nazionale di documentazione e analisi [...] lo schema del Rapporto previsto dall'art. 44 della citata Convenzione di New York" (art. 1, comma 6). Il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) presso il Ministero degli Affari Esteri, adotta il Rapporto sulla base della bozza approvata dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>43</sup> e lo trasmette al Comitato ONU sui diritti del fanciullo.

Anche se la legge non si esprime in modo esplicito, sembra plausibile sostenere che sia compito del Governo farsi carico delle raccomandazioni e delle

---

<sup>42</sup> Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA): è istituito con Legge 451/1997 ed afferisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Politiche per la Famiglia in concerto con il Ministero della Solidarietà Sociale. Il Centro ha il compito di raccogliere e rendere pubblica la normativa, i dati, le ricerche, nonché di analizzare le condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

<sup>43</sup> DPR 103/2007, art.1, comma 7 "Il Governo predispone il rapporto previsto dall'articolo 44 della citata Convenzione di New York sui diritti del fanciullo alle scadenze indicate dal medesimo articolo, sulla base di uno schema predisposto dall'Osservatorio, che si avvale anche degli elementi forniti dalle regioni".

osservazioni formulate dal Comitato ed adoperarsi affinché, in vista del successivo Rapporto, queste vengano prese in considerazione ed applicate.

Sul piano dell'adeguamento dell'ordinamento italiano ai principi della CRC, un ruolo propositivo spetta anche alla Commissione parlamentare per l'infanzia. L'art. 1, comma 5, della legge n. 451/1997 stabilisce che è compito della Commissione riferire alle Camere, almeno con cadenza annuale, i risultati della propria attività e formulare osservazioni e proposte sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente alle disposizioni della CRC.

L'Italia ha presentato al Comitato dei diritti del fanciullo quattro rapporti governativi sullo stato di attuazione della CRC: il primo nel 1994, il secondo nel 2000, il terzo e il quarto nel 2009.<sup>44</sup> Nel 2004, sono stati presentati, inoltre, due rapporti relativi all'applicazione dei Protocolli Opzionali.

### **2.1.1 Primo rapporto (1994)**

Dopo aver ratificato la Convenzione con legge 27 maggio 1991 n. 176, l'Italia ha sottoposto il suo primo Rapporto<sup>45</sup> al Comitato per i diritti dell'infanzia l'11 ottobre 1994, con un circa un anno di ritardo rispetto a quanto prescritto dalla Convenzione. L'art. 44, infatti, prevede che gli Stati presentino il primo rapporto entro due anni dalla data dell'entrata in vigore della CRC per il proprio Paese.

Il documento è composto da 56 pagine e non presenta una traduzione italiana. L'esclusiva pubblicazione in lingua inglese sicuramente non ha agevolato la sua divulgazione in Italia, come invece previsto dall'art. 44.6 della CRC, secondo cui

---

<sup>44</sup> Il Comitato dei diritti del fanciullo ha adottato una Raccomandazione generale (CRC/C/114, 29ª sessione, Gennaio 2002) che consente una presentazione eccezionale di Rapporti combinati. Se un Rapporto deve essere presentato al momento o un anno dopo la discussione di quello precedente, agli Stati è concesso di inoltrarlo insieme al Rapporto successivo. In questo caso specifico, il terzo Rapporto dell'Italia avrebbe dovuto essere presentato nel 2003, ma, dal momento che era ancora in atto la discussione sul secondo Rapporto, è stato deciso di presentarlo insieme al quarto, nel 2009.

<sup>45</sup> CRC/C/8/Add.18.

“gli Stati devono fare in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro paesi”.

Il documento inizia con una breve introduzione, nella quale viene presentata una panoramica della normativa italiana in materia di minori, elencando alcune iniziative prese a seguito della ratifica della Convenzione, come la creazione di organismi a tutela dell’infanzia e alcuni significativi atti normativi in materia di disabilità, criminalità giovanile, scuole dell’infanzia, assenteismo scolastico. Vengono inoltre richiamate due questioni che, secondo gli autori del Rapporto, richiedono una speciale attenzione in Italia: l’adempimento dell’obbligo formativo e le adozioni. Per quanto riguarda il primo problema, si rileva come, nonostante gli sforzi del Governo per intensificare i controlli e ridurre la dispersione scolastica, si siano incontrate alcune resistenze, soprattutto nelle aree rurali. Relativamente alla seconda questione, invece, si sottolinea come le misure precauzionali prese dalle autorità per tutelare il miglior interesse del bambino abbiano prodotto l’effetto di allungare le procedure di adozione, creando una forte sproporzione fra il numero di bambini che aspettano di essere adottati e il numero di adozioni portate a termine.

Dopo questa parte introduttiva, si passa all’esame degli articoli, che non vengono raggruppati nelle otto sezioni indicate dalle Linee guida del Comitato, ma vengono commentati uno per uno separatamente, ad eccezione degli art. 15, 22, 25, 36, 38, 39, che non vengono presi in considerazione.

Il Comitato ha esaminato il Rapporto nel corso del 1995: dal 12 al 16 giugno si è svolta la pre-sessione, mentre il 23 giugno è stata inviata la list of issues, a cui il Governo ha risposto il 6 ottobre. Infine, il 31 ottobre-1 novembre si è tenuta la sessione plenaria e il 17 novembre il Comitato ha espresso le sue osservazioni conclusive<sup>46</sup>. Il documento contenente le osservazioni conclusive è presente solo in lingua inglese e si struttura in quattro parti.<sup>47</sup> Nell’introduzione, il Comitato esprime la propria soddisfazione nel constatare come si sia instaurato un dialogo positivo

---

<sup>46</sup> CRC/C/15/Add.41.

<sup>47</sup> 1) Introduzione; 2) Aspetti positivi; 3) Principali argomenti di preoccupazione; 4) Suggerimenti e raccomandazioni.

con l'Italia, ma al tempo stesso, si rammarica del fatto che il Rapporto non sia stato redatto osservando le Linee guida.

Nella seconda sezione, riguardante gli aspetti positivi, il Comitato apprezza che le disposizioni della Convenzione trovino attuazione in Italia come norme self-executing e che quindi siano direttamente applicate dalle Corti. Viene inoltre accolta con favore l'istituzione di nuovi organismi per la protezione e il monitoraggio dei diritti dei bambini.

Per quanto riguarda in sintesi gli aspetti critici e le relative raccomandazioni, il Comitato:

- rileva la mancanza di un sistema integrato per monitorare le politiche di protezione dei diritti dell'infanzia e l'insufficiente coordinamento tra le autorità statali, regionali e comunali competenti. Si raccomanda di creare un meccanismo nazionale di monitoraggio permanente, non solo per verificare l'implementazione della Convenzione, ma anche per coordinare i vari dipartimenti. Si suggerisce inoltre al Governo di sviluppare la ricerca e un sistema organico di raccolta dei dati su tutti i gruppi di bambini e su tutte le questioni toccate dalla Convenzione, oltre ad una maggiore cooperazione con le ONG.
- Si rammarica per l'insufficienza delle misure per divulgare le norme della Convenzione presso i bambini e gli adulti. Il Comitato raccomanda di inserire l'insegnamento dei diritti dei bambini nelle materie scolastiche e nei corsi di formazione previsti per le figure professionali che lavorano a contatto con i minori.
- Segnala l'inadeguatezza dei provvedimenti presi ai sensi dell'art. 4 della CRC per assicurare l'implementazione dei diritti economici, sociali e culturali, in relazione alle risorse disponibili. Il Comitato raccomanda di aumentare i finanziamenti al settore sociale sia all'interno del Paese, che nel contesto della cooperazione internazionale.
- Si rammarica per l'incompleto inserimento dei principi fondamentali della Convenzione nella legislazione e nelle politiche nazionali. Il Comitato

raccomanda che la normativa esistente venga modificata per assicurare un pari trattamento ai bambini nati dentro e fuori il matrimonio e che si prevenga la discriminazione nei confronti di minori appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili, come i bambini che vivono in famiglie povere o monoparentali, i bambini stranieri e di origine Rom, i bambini nati fuori del matrimonio. Nuovi interventi devono essere predisposti per sostenere la genitorialità, alla luce degli art. 18 e 27 , al fine di limitare il disagio familiare e il numero di minori istituzionalizzati. Si raccomanda inoltre di prevenire l'impiego illegale di bambini come forza lavoro e lo sfruttamento dei minori ad opera della criminalità organizzata, attraverso l'educazione e l'assistenza alle famiglie svantaggiate.

- Si rammarica per le persistenti disparità economiche e sociali tra nord e sud del paese e il loro impatto sulle condizioni dell'infanzia.
- Sottolinea la diffusione degli abusi ai danni dell'infanzia, anche all'interno della famiglia e l'insufficiente tutela penale.
- Il Comitato raccomanda al Governo italiano che il rapporto e le osservazioni conclusive vengano diffuse il più possibile nel Paese e trasmesse al Parlamento per dar loro seguito e per stimolare un ulteriore dibattito.

### **2.1.2 Secondo rapporto (2000)**

Il secondo Rapporto<sup>48</sup>, redatto nel novembre del 1998 ed intitolato "I diritti attuati", è stato trasmesso al Comitato dei diritti del fanciullo il 21 marzo 2000, dopo quasi sei anni dalla presentazione del precedente rapporto. Anche in questo caso, è stata disattesa la disposizione dell'art. 44 della CRC, secondo cui i rapporti periodici successivi al primo vanno sottoposti al Comitato ogni cinque anni.

Per la redazione di questo documento sono stati coinvolti, attraverso numerose interviste, i rappresentanti di vari organismi associativi, professionali e di

---

<sup>48</sup> CRC/C/70/Add.13.

volontariato<sup>49</sup> che si occupano di minori, al fine di conoscere non solo le iniziative da loro attuate, ma anche eventuali considerazioni critiche sulla situazione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia ed eventuali proposte per migliorarla. Scarsa attenzione, invece, è stata data alla partecipazione dei ragazzi nella stesura del Rapporto, il cui coinvolgimento è stato previsto solo dopo l'approvazione della bozza da parte del Consiglio dei Ministri e si è limitato ad un'analisi del Rapporto, tramite seminari di riflessione nelle scuole e nelle associazioni giovanili.

Il Rapporto si compone di 350 pagine ed è strutturato in otto sezioni, individuate sulla base delle Linee guida predisposte dal Comitato.<sup>50</sup> Segue un parte dedicata alle tavole statistiche e un'appendice legislativa.

In quest'ottica viene presentata una panoramica generale sulla condizione dell'infanzia in Italia, individuando - per ciascuno degli otto campi di indagine - le politiche e gli interventi del Governo e le problematiche che ancora sussistono nell'attuazione della Convenzione.

Per ciò che concerne l'ambito legislativo, il Governo afferma di poter contare su un ordinamento giuridico sostanzialmente conforme alla Convenzione, alle cui norme anche la giurisprudenza italiana ricorre sempre più frequentemente. Per quanto riguarda le risorse economiche, invece, il Governo ammette la mancanza di dati analitici sui flussi di spesa riferiti ad interventi per minori, specialmente in campo assistenziale: questo comporta la presenza di scarse informazioni, raccolte in

---

<sup>49</sup> Sono state contattate 24 ONG operanti in Italia: Telefono Azzurro, Caritas italiana, Bice, CNCM – Coordinamento Nazionale Comunità Minori, Coordinamento nazionale “Dalla parte dei bambini”, Ciai – Centro Italiano Adozione Internazionale che prenderà il nome di Centro Italiano Aiuti per l'Infanzia, AiBi – Associazione Amici dei Bambini, CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza Aizo – Associazione Italiana Zingari Oggi, Opera Nomadi, WWF, Lega ambiente, Coni – Comitato Olimpico Nazionale Italiano, Agesci, ACLI – Associazione Cattolica Lavoratori Italiani, ACP -Associazione culturale pediatri, Società italiana di pediatria, Coordinamento nazionale dei Centri e dei Servizi di prevenzione e trattamento dell'abuso a danno di minori, Comitato italiano Unicef, Movi – Movimento Volontariato Italiano, Arciragazzi, Tribunale per i diritti del malato, Movimento federativo Democratico, Terres des Hommes (vedi Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (1998) “*I diritti attuati*” *Secondo Rapporto del Governo italiano sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo*, pag. 24).

<sup>50</sup> I. L'applicazione della Convenzione in Italia; II. La definizione di bambino e l'attuazione dei principi generali della Convenzione; III. Diritti civili e libertà; IV. L'ambiente familiare; V. L'abuso e lo sfruttamento del bambino; VI. Salute ed assistenza; VII. Educazione, tempo libero, attività culturali; VIII. Misure speciali per la tutela dei minori.

maniera diversificata da diversi soggetti istituzionali e pertanto non direttamente confrontabili.

Nel rapporto trovano spazio anche le risposte da parte del Governo italiano alle questioni critiche sollevate dal Comitato nelle osservazioni conclusive del 1995. Mentre alcuni di questi rilievi appaiono condivisi dal Governo, come ad esempio la raccomandazione sul coordinamento o quella sullo squilibrio esistente fra Nord e Sud del Paese, altri vengono ritenuti meno fondati, in particolare:

- L'osservazione secondo cui la legislazione italiana non assicurerebbe una adeguata protezione dei bambini dall'abuso fisico e sessuale e dalla violenza all'interno della famiglia. Il Governo risponde a questa critica sottolineando che nel Codice penale sono previste pene molto severe per i colpevoli, tuttavia, rimane un problema a livello applicativo, poiché molti di questi reati non vengono denunciati e sono quindi difficili di perseguire.
- La raccomandazione di modificare la legislazione al fine di garantire un eguale trattamento ai bambini nati all'interno del matrimonio e non. Il Governo ribadisce che la legislazione italiana equipara in tutto la posizione del figlio legittimo e quella del figlio naturale, riconoscendo ad entrambi identici diritti sia in materia di status, mantenimento, istruzione ed educazione, sia in materia di diritti successori e di rapporti con la parentela.
- La raccomandazione affinché siano prese misure per una paternità e una maternità responsabile. Il Governo risponde che sono presenti in Italia i Consultori familiari, istituiti proprio a questo fine.
- La raccomandazione con cui si chiede vengano evidenziate all'interno della legislazione nazionale la prevenzione e la proibizione della tortura o di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane e spregevoli. Il Governo italiano risponde che il divieto di simili trattamenti è presente nel nostro ordinamento al più alto livello, essendo contenuto nella Carta Costituzionale della Repubblica italiana.

L'esame del Rapporto è avvenuto fra il 2002 e il 2003: dal 7 all'11 ottobre 2002 si è svolta la pre-sessione, al termine della quale il Comitato ha inviato al

Governo italiano un elenco di domande (list of issues) a cui doveva rispondere entro il 29 novembre; il 16 gennaio 2003 si è svolta la sessione plenaria ed infine il 31 gennaio il Comitato, nel corso della XXXII Sessione, ha espresso le sue osservazioni conclusive.<sup>51</sup> A differenza delle precedenti del 1995, queste osservazioni conclusive nel 2004 sono state tradotte in italiano, in una versione non ufficiale a cura del Comitato italiano per l'UNICEF. Il documento relativo alle osservazioni conclusive comprende 57 disposizioni, raggruppate in tre sezioni.<sup>52</sup>

Nell'Introduzione, il Comitato esprime il proprio apprezzamento nell'osservare che il Rapporto è stato preparato seguendo le Linee guida, è autocritico ed è il frutto di un processo condiviso. Viene notato inoltre il dialogo positivo instaurato con la delegazione italiana, composta da funzionari di alto livello, esperti nella tematica dei diritti dell'infanzia e direttamente coinvolti nell'implementazione della Convenzione.

Nella seconda sezione, dedicata ai provvedimenti e ai progressi realizzati, il Comitato valuta positivamente la ratifica dell'Italia dei Protocolli Opzionali<sup>53</sup> e di altri strumenti internazionali in materia di lavoro minorile e adozione.<sup>54</sup> E' stata inoltre apprezzata l'istituzione di una Commissione parlamentare sull'infanzia e di un Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza (L.451/1997), la creazione di un Centro per la documentazione e l'analisi, e l'adozione di un Fondo nazionale per l'infanzia (L.285/1997).

Nella terza sezione, infine, vengono presentati i principali ambiti di preoccupazione e le raccomandazioni del Comitato. Analizzando le varie disposizioni, si può notare come siano state ripresentate alcune raccomandazioni già rese nel 1995 ed evidentemente disattese dallo Stato italiano, in particolare:

---

<sup>51</sup> CRC/C/15/Add.198.

<sup>52</sup> 1) Introduzione 2) Provvedimenti adottati e progressi ottenuti dallo Stato parte 3) Principali ambiti di preoccupazione e raccomandazioni.

<sup>53</sup> Il Protocollo opzionale riguardante la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia e il Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 maggio 2000 e recepiti dall'Italia con L. 46 dell'11 marzo 2002.

<sup>54</sup> Si tratta della Convenzione OIL n. 182 e della Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale.

- Raccomandazione n.9 relativa all'implementazione dell'art. 4 della CRC, con la predisposizione di un sistema di analisi dei bilanci per garantire un'equa distribuzione delle risorse.
- Raccomandazione n. 11 relativa al rafforzamento del coordinamento tra le agenzie governative che a livello nazionale, regionale e locale si occupano di politiche per l'infanzia; consolidamento della collaborazione con le ONG.
- Raccomandazioni n. 15 e 17 relative all'istituzione di un ombudsman nazionale per i minori e al potenziamento della raccolta dati;
- Raccomandazione n.19 relativa alla divulgazione della Convenzione e alla formazione sui diritti dell'infanzia per i professionisti che lavorano per e con i minori;
- Raccomandazione n.34 relativa allo sviluppo di misure alternative all'istituzionalizzazione;
- Raccomandazione n.55 relativa alla prevenzione dell'esclusione sociale e della discriminazione nei confronti di bambini Rom.
- Raccomandazione n.56 relativa alla pubblicazione e diffusione del Rapporto, della list of issues con le relative risposte, della sintesi della discussione e delle osservazioni conclusive, come previsto dall'art. 44.6 della CRC.

Per quanto riguarda nuovi ambiti di preoccupazione, il Comitato segnala che:

- il diritto dei bambini ad essere ascoltati non viene pienamente applicato nella pratica, in particolare in caso di separazione o divorzio dei genitori, adozione o affidamento, e nell'ambito dell'educazione.
- Lo Stato deve assicurare il rispetto del diritto del minore adottato o nato fuori dal matrimonio e non riconosciuto, di conoscere l'identità dei propri genitori naturali.
- Si sono verificati episodi di maltrattamento da parte delle forze dell'ordine nei confronti di bambini di origine Rom e straniera. Si raccomanda di predisporre meccanismi di garanzia in grado di ricevere reclami relativi a maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine durante l'arresto, l'interrogatorio e la detenzione. Si

suggerisce inoltre di formare il personale di polizia e carabinieri sui diritti umani, in particolare sui diritti dei bambini.

- I minori vittime di violenza non godono tutti della stessa tutela, in quanto vi sono dei limiti diversi di età (14 o 16 anni) previsti dalla legislazione, a seconda della relazione con l'autore del reato.
- I servizi sanitari non sono sempre effettivamente accessibili a tutti i bambini, in particolare risulta difficile l'accesso ai minori appartenenti a gruppi vulnerabili.
- E' necessario prendere misure per ridurre i disagi psichici degli adolescenti (in particolare legati a disordini alimentari), il tasso di gravidanze precoci e di aborti, in particolare tramite corsi di educazione sessuale e campagne per promuovere l'uso di contraccettivi.
- Si raccomanda la creazione di centri di accoglienza per minori non accompagnati, nei quali devono essere garantite salute ed istruzione. Questi centri devono accogliere bambini e ragazzi per il più breve tempo possibile, tuttavia il rimpatrio deve essere effettuato solo quando questo sia nel migliore interesse del minore.
- Numerosi sforzi sono stati fatti per prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale e il traffico di minori, tuttavia, è fondamentale intervenire anche sul fronte della domanda interna del mercato sessuale.

Nell'ultimo paragrafo del documento relativo alle osservazioni conclusive, infine, si stabilisce che il terzo rapporto potrà essere presentato, in una versione consolidata, insieme al quarto, in data 4 ottobre 2008.

### **2.1.3 Terzo-Quarto rapporto (2009)**

Il terzo-quarto rapporto governativo, che avrebbe dovuto essere presentato il 4 ottobre 2008, è stato trasmesso al Comitato dei diritti del fanciullo il 22 gennaio 2009 ed è stato pubblicato in lingua italiana nel febbraio dello stesso anno.

Intitolato "Diritti in crescita", il rapporto esamina i principali strumenti legislativi, amministrativi e giuridici attraverso cui lo Stato italiano ha dato

applicazione alla Convenzione e ai Protocolli Opzionali, le attività intraprese per fornire informazioni e per diffondere il contenuto dei due documenti internazionali e le diverse iniziative bilaterali e multilaterali di cooperazione internazionale.

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani, istituito presso il Ministero degli affari esteri, ha creato uno speciale gruppo di lavoro per coordinare l'apporto dei vari dipartimenti che hanno contribuito alla realizzazione del rapporto.<sup>55</sup> Un ruolo di primo piano è stato svolto anche dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che ha raccolto tutti i materiali delle amministrazioni centrali e locali. Nel corso del 2007 e del 2008, il gruppo di lavoro ha inoltre promosso diversi incontri con i rappresentanti delle organizzazioni non-governative che lavorano nel settore dei diritti dell'infanzia.

Il Rapporto, che si presenta più breve rispetto a quello del 1998, nonostante contenga anche le relazioni relative ai Protocolli Opzionali, è composto da 261 pagine. Seguendo le Linee guida indicate dal Comitato, si analizza l'applicazione della Convenzione in Italia attraverso otto campi d'indagine,<sup>56</sup> seguono poi un capitolo dedicato alle indicazioni programmatiche e alle prospettive di riforma, due capitoli relativi all'applicazione dei Protocolli Opzionali ed infine un allegato statistico.

Per ciascun ambito di analisi, vengono riportate le raccomandazioni espresse dal Comitato nelle osservazioni conclusive del 2003 e i relativi provvedimenti intrapresi dal Governo italiano in risposta ad esse. Ecco in sintesi alcuni esempi:

*Raccomandazione n. 9 relativa all'incremento, nella massima misura possibile, delle risorse stanziare per i bambini e le loro famiglie, anche nell'ambito*

---

<sup>55</sup> Ufficio del primo ministro - in particolare i dipartimenti per le Politiche della famiglia e per le Pari opportunità - il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero della difesa, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero della pubblica istruzione, l'Istituto nazionale di statistica, il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, il Comitato italiano per l'Unicef e altre amministrazioni.

<sup>56</sup> I. Misure generali di applicazione della Convenzione (artt. 4, 42 e 44.6) II. Definizione di bambino (art. 1) III. Principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12) IV. Diritti civili e libertà (artt. 7, 8, 13-17 e 37 (a)) V. Ambiente familiare e assistenza alternativa (artt. 5, 9-11, 18.1 e 2; artt. 19-21, 25, 27.4 e 39) VI. Salute e servizi di base (artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3) VII. Attività educative, culturali e di svago (artt. 28, 29 e 31) VIII. Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40).

*della cooperazione internazionale.* Nel complesso la dimensione stimata della spesa pubblica a favore dei minori e dell'adolescenza si può collocare intorno al 6,2-6,4% del PIL. Nell'aggregato la componente che sembra soffrire le maggiori carenze è la fascia della prima infanzia, in cui appare necessario un rafforzamento dell'impegno e soprattutto un riequilibrio regionale degli interventi, privilegiando soprattutto l'offerta di servizi (nidi e altri servizi integrativi). Le risorse a favore dell'infanzia nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo<sup>57</sup> sono destinate principalmente all'Africa e all'Asia e sono mirate alla rimozione delle cause di fondo di gravi fenomeni quali la povertà, la disgregazione del tessuto familiare e comunitario, il fenomeno dell'esclusione sociale e dei bambini di strada, la tratta transnazionale di persone, lo sfruttamento del lavoro minorile, il mercato delle adozioni internazionali clandestine, lo sfruttamento sessuale e commerciale anche nel turismo e la pedopornografia via Internet, l'utilizzo nei conflitti armati dei bambini soldato, l'emigrazione dei minori non accompagnati a livello interregionale e transnazionale.

*Raccomandazione n. 11 relativa al rafforzamento del coordinamento fra gli organismi operativi nel settore dell'infanzia, la collaborazione con la società civile e la partecipazione attiva dei bambini nelle attività dell'Osservatorio nazionale.* Oltre all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, principale organismo nazionale di coordinamento, sono stati istituiti altri centri di coordinamento<sup>58</sup> relativi a specifiche questioni, dalla famiglia al traffico di essere umani, dalla pedofilia alle dipendenze. A quasi tutti questi organismi, partecipano attivamente molte organizzazioni del terzo settore, come associazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni, enti morali e ONG. In varie occasioni sono state

---

<sup>57</sup> Per le iniziative di cooperazione allo sviluppo dedicate all'infanzia sono stati stanziati €18.356.317,54 nel 2006 e €17.849.369 nel 2007.

<sup>58</sup> L'Osservatorio nazionale per la famiglia, il Tavolo di coordinamento interministeriale per le azioni di Governo in materia di traffico degli esseri umani, il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – CICLOPE, l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi a essa connessi, l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile, gli Osservatori regionali e provinciali sul bullismo.

attivate forme di partecipazione diretta di bambini e adolescenti ai lavori dell'Osservatorio per la stesura del Piano d'azione che li riguarda.

*Raccomandazione n. 15 relativa all'istituzione di un garante nazionale indipendente per l'infanzia.* Nel 2008 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge per l'istituzione della figura del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza. Al momento della stesura del Rapporto, sono 15 le Regioni che hanno istituito un Garante per i minori.

*Raccomandazione n.17 relativa all'istituzione di un meccanismo per la raccolta e l'analisi sistematica dei dati disaggregati su tutti gli individui al di sotto dei 18 anni, per tutte le aree previste dalla Convenzione, con particolare attenzione ai gruppi maggiormente vulnerabili.* La raccolta dei dati sull'infanzia e l'adolescenza avviene su diversi fronti, ad opera di più soggetti.<sup>59</sup> In questo variegato panorama, il Centro nazionale ha realizzato una continua attività di sistematizzazione dei dati provenienti dalle varie fonti ufficiali di statistica, pubblicandoli nei Quaderni del Centro nazionale e sul sito web dello stesso. Per quanto attiene all'elemento della coerenza nel processo di raccolta dati, un primo livello di coordinamento è assicurato dal Piano statistico nazionale dell'ISTAT. Le Regioni e le Province autonome, poi, mantengono un tavolo tecnico di coordinamento interregionale nel quale trovano un importante momento di confronto anche sui temi del monitoraggio e della raccolta dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza. Nel Rapporto vengono forniti alcuni dati relativi ai bambini appartenenti a gruppi vulnerabili. Per i minori con problemi di disabilità o invalidità, le informazioni sono fornite dal Sistema di informazione statistica sulla disabilità promosso dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e realizzato dall'ISTAT. Secondo un'indagine del 2005, sarebbero circa 145.000 in Italia, i bambini e i ragazzi fino a 17 anni di età con problemi di disabilità o colpiti

---

<sup>59</sup> Tra questi, i più significativi sono l'ISTAT, i Ministeri (dell'Interno, del Lavoro, Salute e Politiche sociali, dell'Istruzione, Università e Ricerca, della Giustizia), le Regioni e le Province autonome attraverso i Centri e gli Osservatori per l'infanzia e l'adolescenza oltre che attraverso il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

da invalidità di vario tipo. Le famiglie con almeno un minore con problemi di disabilità o invalidità si stimano siano 130.245; il 44% di esse ha dichiarato di avere a disposizione risorse economiche scarse. Rispetto ai minori rom, sinti e caminanti, non esiste una rilevazione censuaria effettuata su base nazionale, anche se gli enti locali detengono dei dati relativi ai propri territori. Si segnala un'ordinanza di protezione civile del 2008 che prevede un imminente e progressivo censimento dei rom italiani, rom romeni, rom extracomunitari e cittadini extracomunitari appartenenti ad altre nazioni che mira anche alla tutela dei minori al fine di toglierli dalla clandestinità e dalle condizioni di degrado. Indicativamente il numero dei minori d'età rom, sinti e caminanti è intorno alle 70.000 unità. I minori appartenenti a famiglie di immigrati rappresentano la componente in più rapida crescita all'interno della popolazione straniera residente, rappresentando il 22,6% di essa, passando dalle 128 mila unità del 2001 alle 666.293 del 2007. I minori stranieri non accompagnati costituiscono un fenomeno particolarmente difficile da quantificare, in quanto si tratta di soggetti in movimento che giungono, transitano e stanziano sul territorio nazionale clandestinamente e illegalmente. Secondo la banca dati del Comitato minori stranieri, al 30 settembre 2007, risultavano 6.554 minori stranieri non accompagnati segnalati sul territorio italiano, in maggioranza minorenni maschi, con un'età compresa tra i 15-17 anni. I minorenni vittime di violenza costituiscono anch'essi un fenomeno difficile da misurare e interpretare. Le principali fonti informative sono riconducibili alle statistiche giudiziali penali dell'ISTAT e alle statistiche del Ministero dell'interno. In particolare quest'ultimo, attraverso l'attività investigativa svolta dalla Polizia postale e delle telecomunicazioni nel contrasto alla pedopornografia online, fornisce ulteriori dati sui pericoli che i minori possono correre nella relazione con la rete Internet. In relazione ai minori appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati, sulla base di un'indagine ISTAT del 2006, si segnala che complessivamente sono 1.728 mila gli individui con meno di 18 anni che vivono in famiglie in condizione di povertà relativa, il 72% dei quali vive nel Mezzogiorno.

*Raccomandazione n.19 relativa alla garanzia di un'ampia divulgazione della Convenzione, sia fra gli adulti che fra i bambini, e allo sviluppo di programmi di formazione sui diritti umani, in particolare sui diritti dell'infanzia, rivolti a tutti i professionisti che operano con e per i minori.* Le attività di promozione e divulgazione della Convenzione vengono svolte, oltre che dalle amministrazioni competenti, principalmente dalle associazioni del terzo settore – spesso grazie a pubblici finanziamenti – dall'UNICEF e dai garanti regionali. In occasione del 20 novembre, si celebra ogni anno in diverse città d'Italia l'anniversario della Convenzione ONU, dando vita a momenti di riflessione, studio, dibattito e sensibilizzazione che pongono al centro il tema della promozione e rispetto dei diritti dell'infanzia. Per quanto riguarda la formazione sui diritti dell'infanzia rivolta ai professionisti, particolare rilievo hanno assunto le iniziative promosse dalla L. 285/1997.

*Raccomandazione n.26 relativa al diritto di partecipazione e al diritto del minore di formarsi una propria opinione che venga debitamente presa in considerazione, in sede processuale ed amministrativa<sup>60</sup>.* Il Governo ammette che inizialmente la novità e la portata dell'art. 12 della Convenzione non era stata immediatamente colta nella sua pienezza: si riteneva infatti che non avesse immediata esecutività, fino a quando nel 2001 la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla natura self-executing di questo articolo. Per quanto concerne l'ambito civile, le modalità d'ascolto del minore sono individuate dalla legge italiana in due aree: le procedure di adozione e affidamento familiare a cura del tribunale per i minorenni, da un lato, e le procedure di separazione personale dei coniugi, dall'altro. La l. 149/2001 in materia di adozione e di affidamento dei minori, prevede che il minore non solo abbia il diritto ad essere ascoltato, ma di essere considerato parte in senso tecnico del procedimento, vedendosi attribuire, di

---

<sup>60</sup> Si segnala però che il Rapporto governativo non riporta informazioni esaurienti in merito al comma I dell'art. 12 della CRC, concentrandosi invece solo sul comma II, riferito all'ascolto del minore in ambito giudiziario. (Gruppo CRC (2009), “2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia “Secondo Rapporto supplementare 2009” pag. 40).

conseguenza, il diritto ad essere tutelato da un avvocato. La l. 54/2006 invece ha introdotto l'audizione del minore nei giudizi di separazione e di divorzio dei genitori e nei processi di affidamento dei figli naturali. Più articolata si presenta la disciplina dell'ascolto del minore nell'ambito del procedimento penale, in cui è previsto che al minore (imputato, indagato o vittima) siano fornite informazioni scritte e che il giudice illustri oralmente all'imputato il significato dell'attività processuale che lo riguarda (art. 1 disp. proc. pen. min.). In tutti i procedimenti in cui si deve ascoltare il testimone minore, vi è la possibilità di adottare delle modalità protette, in modo tale da evitare che il contesto processuale possa turbarlo. Deve essere assicurata l'assistenza affettiva e psicologica al minore attraverso la presenza dei genitori o di altre persone indicate dal minore, nonché l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia o dei servizi istituiti dagli enti locali. Un'altra forma di tutela del minore è rappresentata dalla nomina del curatore speciale.

*Raccomandazione n. 28 relativa al diritto del minore di conoscere l'identità dei propri genitori.* La L. 149/2001, disciplina l'accesso dell'adottato alle informazioni sull'adozione e sui genitori biologici, prevedendo che il minore debba essere informato sempre della sua condizione di figlio adottivo. La legge ha attribuito il dovere di informazione ai genitori adottivi, lasciandoli però opportunamente liberi di decidere i modi e i termini più convenienti, in relazione alle condizioni psicoemotive e alla maturità del minore. In sintesi: a) non è mai consentito all'adottato l'accesso alle informazioni quando la partoriente non lo abbia riconosciuto e pertanto nell'atto di nascita il bambino figura come figlio di donna che dichiara di non volere essere nominata; b) in tutti gli altri casi l'adottato che ha raggiunto i 25 anni di età ha la possibilità di accedere alle informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici; c) l'adottato che ha raggiunto i 18 anni di età ma non ancora i 25 anni può ottenere tali informazioni solo se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica. Per quanto riguarda la ratifica della Convenzione europea sullo status legale dei bambini nati fuori dal matrimonio, è stato presentato un disegno di legge per

l'introduzione di una nuova disciplina della filiazione contenuta nel codice civile, al fine di eliminare le disparità di trattamento fra figli legittimi, legittimati e naturali.

*Raccomandazione n. 32 relativa al recepimento nel diritto penale del crimine di tortura, all'istituzione di meccanismi accessibili ai bambini per ricevere ricorsi contro pubblici ufficiali riguardanti maltrattamenti subiti in detenzione e alla formazione delle forze dell'ordine sui diritti umani dei bambini.* Esiste la possibilità per ogni ragazzo detenuto di parlare con il giudice di sorveglianza minorile, segnalando qualsiasi fatto di cui può essere stato vittima. Secondo il Governo, i casi di maltrattamento o di abusi sui minori, da parte dei pubblici ufficiali, sarebbero, in ogni caso rari e repressi a norma del codice penale. La riforma in corso dell'ordinamento penitenziario minorile prevede una formazione specifica sui diritti umani del personale che opera nei servizi della giustizia minorile. Il Dipartimento per la giustizia minorile ha elaborato una proposta di disegno di legge che, se approvato, potrebbe diversificare e personalizzare le risposte di giustizia in relazione alle tipologie di reato e alle caratteristiche del soggetto minorenni, aumentandone le possibilità di rapida fuoriuscita dal circuito penale e rafforzando il processo di risocializzazione.

*Raccomandazione n. 34 relativa all'assistenza sociale e alla riduzione dell'istituzionalizzazione.* Con riferimento alle misure di prevenzione e sostegno alla famiglia, l'intervento più significativo è stato quello introdotto con la Finanziaria 2007, che ha destinato risorse stimate in tre miliardi di euro all'anno a favore delle famiglie con figli con redditi medio bassi. Sul fronte della spesa, si segnala un intervento importante in tema di assegni per i lavoratori dipendenti e i parasubordinati. Con la Finanziaria 2008, è stata introdotta una detrazione fiscale di 1.200 euro a favore di tutte le famiglie numerose, con almeno quattro figli a carico. La preoccupazione per il basso livello di natalità, dovuto in parte all'inadeguatezza dei redditi, soprattutto delle coppie giovani, ha motivato l'introduzione della misura una tantum del «bonus bebé», reso attivo nel 2003 per ogni secondo figlio o di ordine superiore (L. 326/2003) e finanziato nuovamente per i nati nel 2005 (esteso a tutte le nascite). Nell'ambito delle politiche per la conciliazione tra tempi di vita e

tempi di lavoro, la L. 53/2000 prevede l'erogazione di contributi in favore delle aziende "family friendly", che introducono nuove modalità organizzative e gestionali dei tempi di lavoro. Nel corso degli ultimi anni, sono stati promossi progetti per la sperimentazione di forme di flessibilità dell'orario di lavoro, di part-time, di telelavoro, di sostituzione, di formazione e assistenza al rientro al lavoro dopo periodi di congedo in relazione alle esigenze di cura della famiglia. Con la Legge finanziaria per il 2007 è stato varato un Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, con la duplice finalità di favorire il conseguimento entro il 2010 dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e, dall'altro, di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese. Per quanto concerne la predisposizione di misure alternative all'istituzionalizzazione, la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti è stata fissata al 31 dicembre 2006. La L. 149/2001 afferma il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto familiare e sottolinea esplicitamente che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia, disponendo interventi di sostegno e di aiuto al nucleo stesso. Il collocamento in istituto è previsto solo come ultima ratio, infatti, nel caso in cui l'allontanamento dalla propria famiglia di origine sia inevitabile, si privilegia l'affidamento a una famiglia o il collocamento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. Il percorso di chiusura degli istituti, come previsto dalla L. 149/2001, è stato quasi completato: al 31 gennaio 2008 risultano attivi 14 istituti. Si precisa che i dati raccolti derivano dai monitoraggi che le diverse realtà territoriali hanno messo in atto in questi anni e che non esistono criteri di raccolta dati comuni fra le varie Regioni, come sarebbe auspicabile.

*Raccomandazione n. 38 relativa alla prevenzione della violenza e degli abusi a danno di minori, con particolare attenzione ai bambini appartenenti a gruppi vulnerabili.* In Italia, le statistiche disponibili a livello nazionale sulla violenza contro i minori, riguardano essenzialmente i casi segnalati all'autorità giudiziaria

penale e civile. Dati tematici sono raccolti attraverso specifiche ricerche anche da alcune Regioni, con proprie rilevazioni o sistemi informativi che registrano i soggetti minorenni seguiti dai servizi sociali. I dati disponibili riescono a soddisfare le esigenze di carattere quantitativo, ma non sono corredati da approfondimenti specifici sulle caratteristiche degli autori e delle vittime. Un importante passo in avanti per la conoscenza e il monitoraggio dei casi di abuso e sfruttamento sessuale è stato compiuto con la L. 38/2006, che ha previsto la costituzione di una banca dati specifica presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Esistono poi i dati raccolti attraverso il Servizio emergenza infanzia (114). Anche il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato impegnato nella realizzazione di importanti attività di ricerca che hanno contribuito ad una più approfondita conoscenza del fenomeno in esame. In crescita sono gli episodi di violenze sessuali commesse da soggetti minorenni ai danni di altri minorenni, e il numero dei minori denunciati per il reato di pornografia. Campagna di sensibilizzazione e prevenzione, basate anche sulla partecipazione attiva di bambini e adolescenti, vengono realizzate dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e da associazioni e ONG<sup>61</sup>, anche grazie al contributo di amministrazioni centrali, Regioni o enti locali. A livello centrale, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Comitato interministeriale CICLOPE e l'Osservatorio contro la pedofilia e la pedopornografia minorile rappresentano tre luoghi di verifica del lavoro svolto dalle amministrazioni pubbliche. L'analisi degli interventi messi in campo consente di affermare che, in generale, l'azione delle Regioni e degli enti locali è connotata da una programmazione a lungo termine e quindi da un approccio ordinario (non emergenziale) e multisetoriale, coinvolgente un'ampia gamma di professioni e di attori istituzionali e non. Per quanto riguarda la formazione, i target principali di riferimento sono gli operatori del settore sociale, sanitario, giudiziario ed educativo. Regioni ed enti locali promuovono in modo più o meno regolare iniziative di

---

<sup>61</sup> Ad esempio: UNICEF, ECPAT, Save the Children

formazione e di aggiornamento degli operatori cui si affiancano offerte formative private da parte di associazioni e centri specialistici. In caso di negligenza, violenza, abuso o sfruttamento di minori, è prevista l'adozione di provvedimenti molto severi, tra cui l'allontanamento del minore in via cautelativa dalla residenza familiare o la decadenza dalla potestà genitoriale. I reati sessuali e di sfruttamento sessuale a danno di minori sono stati oggetto di riforma e di innovazione attraverso diverse leggi. La più recente è del 2006, che introduce nuove fattispecie criminose e disciplina il reato di pornografia su internet. Da segnalare è la anche legge contro le mutilazioni genitali femminili (L. 7/2006), che prevede la reclusione da quattro a 12 anni per chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche sono commesse a danno di un minore. Sono previste attività di prevenzione, in particolare campagne informative rivolte agli immigrati. Per quanto riguarda la tutela della privacy, si rileva il divieto di porre talune domande durante l'esame testimoniale<sup>62</sup>, il giudice inoltre può disporre che l'esame del minore avvenga «a porte chiuse», con il conseguente divieto di ripresa o eventuale trasmissione audiovisiva e con il divieto di pubblicare generalità e immagini del teste fino al compimento della maggiore età.

*Raccomandazione n.40 relativa all'accesso per tutti i bambini ai servizi sanitari.* Come segnalato nel Piano sanitario nazionale 2006-2008, il ruolo dello Stato in materia di sanità si trasforma: da una funzione preminente di organizzatore e gestore di servizi, passa a quella di garante dell'equità sul territorio nazionale. Espressione del ruolo di garanzia assunto dallo Stato è stata la creazione del tavolo di monitoraggio e verifica sui Livelli essenziali d'assistenza sanitaria (LEA), istituito nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Tra gli obiettivi strategici per garantire la salute del neonato, del bambino e dell'adolescente si segnalano: la promozione di campagne di informazione rivolte alle gestanti e alle puerpere e il miglioramento dell'assistenza nel periodo perinatale; l'educazione dei giovani alla

---

<sup>62</sup> L'art. 472 cpp proibisce ogni domanda sulla vita privata e sessuale del minore.

salute, all'attività motoria, alle corrette abitudini alimentari; la prevenzione delle malattie a trasmissione sessuale, della tossicodipendenza e dell'alcolismo; la diminuzione del sovrappeso e dell'obesità nelle giovani generazioni; il miglioramento dell'assistenza ai bambini e agli adolescenti affetti da patologie croniche; il contrasto al fenomeno del doping fra i giovanissimi.

*Raccomandazione n. 42 relativa al rafforzamento dei servizi per la salute mentale e alla riduzione delle gravidanze in età adolescenziale.* Il numero di spose minorenni si è fortemente ridotto, così come quello delle interruzioni volontarie di gravidanza. Il tema dell'educazione sessuale è stato affrontato nelle scuole secondarie superiori nell'ambito dell'educazione alla salute. Il Governo rileva la necessità di creare uno specifico spazio dedicato ai giovani all'interno dei consultori e di potenziare il lavoro nelle scuole, anche con il coinvolgimento dei genitori. Si auspica infine una collaborazione fra scuola e consultori, per sensibilizzare in particolare le ragazze non solo sulla salvaguardia della propria salute, ma anche sui problemi che incontreranno più tardi, nell'esercizio della sessualità e della maternità.

*Raccomandazione n. 46 relativa ai minori non accompagnati.* Il Comitato minori stranieri, organo centrale che ha il compito decidere sulla permanenza o meno in Italia dei minori stranieri non accompagnati, può adottare due tipologie di provvedimenti: il provvedimento di non luogo a procedere o il provvedimento di rimpatrio assistito. Nel primo caso, la gestione e il monitoraggio degli interventi di accoglienza ed integrazione del ragazzo sono rimessi alle autorità del territorio. Questo fa sì che le azioni siano differenziate perché calibrate sia sulle risorse del singolo minore che sulle risorse del territorio stesso. La scelta preponderante in Italia per i minori non accompagnati è il collocamento in comunità d'accoglienza e solo in alcuni enti locali si è optato per un collocamento in famiglie appartenenti allo stesso gruppo etnico, sperimentando il cosiddetto «affidamento omoculturale». Rispetto al diritto alla salute, i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno sono iscritti obbligatoriamente al Servizio sanitario nazionale e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite; i minori stranieri privi di

permesso di soggiorno hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti e ai programmi di medicina preventiva. Rispetto al diritto all'istruzione, tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola. L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani, e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. Sono stati attivati dei tutori legali volontari, ossia persone fisiche con competenze specifiche in materia di minori, per seguire minori stranieri non accompagnati, al fine di aiutarli nelle pratiche quotidiane relative alla sanità, all'istruzione, all'avviamento al lavoro e alla regolarizzazione amministrativa. Per lo Stato italiano non esiste come per altri Paesi europei un'unica procedura automatica per l'ottenimento dell'asilo politico: questa viene avviata soltanto qualora il minore ne faccia richiesta oppure qualora nel primo contatto con il minore se ne ravvisino gli estremi. Nel periodo di riferimento, sono state approvate una serie di norme in attuazione delle ultime direttive dell'Unione europea, fra cui il DPR 303/2004, sulle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, e il DLGS 140/2005, che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Fra le novità più salienti, vi è la previsione che, all'arrivo in frontiera, il minore venga informato sulla possibilità di richiedere asilo garantendogli l'assistenza di un'interprete e, in caso di espressa volontà, venga subito affidato alle strutture deputate.

*Per la raccomandazione n. 50 relativa al traffico e lo sfruttamento di minori a fini sessuali*, il Governo fa riferimento alla sezione del Rapporto in cui si esamina l'applicazione del Protocollo opzionale riguardante la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia.

*Raccomandazione n. 53 relativa all'amministrazione della giustizia minorile.* Secondo il Governo, tra minori italiani e non italiani in conflitto con la legge non emergerebbero profili di discriminazione. In base a un'analisi dei dati rilevati dal Dipartimento per la giustizia minorile, riferita ad un arco temporale compreso tra il 2001 e il 2006, si segnala un incremento del numero di ragazzi stranieri presi in carico dagli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), denotando una

tendenza da parte dell'autorità giudiziaria a ricorrere al sistema integrato dei servizi della giustizia minorile presenti sul territorio. Riguardo alla specifica tutela dei minori romeni non accompagnati o "in difficoltà", nel 2007 è stato istituito un organismo centrale di raccordo presso il Ministero dell'interno. È stato possibile coinvolgere il Governo romeno in un'adeguata tutela dei minori non accompagnati e in una cogestione consapevole di tale fenomeno, con l'obiettivo di ridurre la pressione migratoria dei minori verso l'Italia, di garantirne la reintegrazione sociale e civile in Romania e l'integrazione nel tessuto sociale italiano. Per quanto riguarda il monitoraggio delle attività condotte negli istituti penali minorili, la magistratura di sorveglianza, organo indipendente da ogni altro potere ai sensi della Costituzione, ha il compito di vigilare sulla corretta esecuzione della pena secondo i principi di umanità, rieducazione e, per i minorenni, rispettando i principi della Convenzione del 1989. Nel 2003, il Ministro della giustizia ha istituito nell'ambito del Dipartimento per la giustizia minorile il Centro europeo di studi sulla devianza e il disagio giovanile, con la finalità di sviluppare insieme ai Paesi dell'Unione europea politiche e interventi di contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile. La formazione del personale della giustizia minorile è curata a livello centrale dal Ministero della giustizia ed ha carattere altamente specialistico, in quanto finalizzata ad una maggiore efficacia dell'intervento nei confronti dei minori e a una maggiore efficienza nell'organizzazione del lavoro. Altri momenti di formazione specifica sulle tematiche minorili sono organizzati dal Consiglio superiore della magistratura e dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia.

*Raccomandazione n. 55 relativa alla prevenzione dell'esclusione sociale e della discriminazione dei bambini Rom.* È stato avviato nel 2006, e aggiornato a fine 2007, con la collaborazione delle Prefetture, un monitoraggio a livello nazionale sulla presenza delle comunità rom, con particolare riferimento agli aspetti di problematicità sul territorio e ad eventuali soluzioni adottate. Da tale indagine è emersa la difficoltà di reperimento di dati ufficiali, soprattutto in relazione alle aree metropolitane, determinata anche dai frequenti spostamenti. Per quanto riguarda il diritto all'identità, è stata sottolineata dal Ministero dell'interno l'importanza della

valorizzazione della cultura delle comunità rom attraverso varie proposte<sup>63</sup>. In relazione al permesso di soggiorno-residenza, la normativa non opera alcuna differenza di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi, in ragione dell'etnia. I rom stranieri regolarmente soggiornanti beneficiano di tutte le tutele previste nei confronti degli altri immigrati, mentre i rom cittadini dell'Unione europea godono di pieno diritto di circolazione. Per quanto concerne l'accesso alla cittadinanza, i membri stranieri della comunità rom residenti in Italia da numerosi anni possono godere di criteri interpretativi più favorevoli rispetto a quelli generalmente applicati agli altri stranieri. Rispetto al diritto alla salute, per le popolazioni rom di cittadinanza italiana non si prefigura alcuna differenza dal resto della popolazione; per le persone di cittadinanza straniera si configurano situazioni diverse a seconda della regolarità o meno della presenza sul territorio, così come stabilito nel DLGS 286/1998: se regolari hanno gli stessi diritti degli italiani inclusa l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, se non in regola con le norme del soggiorno hanno diritto alle cure essenziali e urgenti che includono anche una particolare attenzione alla maternità e all'infanzia. Se dal punto di vista normativo sono state previste le condizioni per un'adeguata tutela della salute, alcune difficoltà si rilevano invece dal punto di vista pratico. Riscontri oggettivi fatti da operatori sanitari e ricerche focalizzate su alcune situazioni locali, consentono di poter affermare che le condizioni di salute dei bambini rom sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, a causa di un generale isolamento e di uno scarso utilizzo dei servizi sociosanitari. Con l'ausilio dei mediatori culturali e delle associazioni di volontariato, si sta lavorando per promuovere corrette norme di comportamento in campo igienico e sanitario e realizzare la vaccinazione di tutti i segmenti di popolazione. Un ulteriore aspetto critico è quello della salute sessuale e riproduttiva delle donne. Le donne rom accedono normalmente agli ospedali per il parto, mentre evitano di sottoporsi ai controlli previsti dalla normativa italiana nel

---

<sup>63</sup> Ricerca di nuove "micro" aree più sicure e dignitose, attenzione e assistenza più capillare per i bambini e misure appropriate per l'inserimento nelle scuole, coinvolgimento delle piccole e medie imprese per attuare un piano sperimentale di avviamento al lavoro, azioni promozionali volte alla conoscenza della cultura rom per lo sviluppo della tolleranza.

corso della gravidanza . A tal proposito, si intende aprire nei consultori spazi di tutela e di confronto con le donne rom, anche per affrontare il problema dei matrimoni e delle maternità precoci. Considerato il basso ricorso ai servizi sanitari di questo segmento di popolazione, sono stati pensati progetti specifici, come ad esempio la produzione di materiale informativo, contenente sia argomenti di educazione sanitaria con particolare riferimento alla cura dei bambini (nutrizione, igiene personale e ambientale), sia informazioni sui servizi. Per quanto riguarda il diritto all'istruzione, è stata reiterata la richiesta di collegare tutte le banche dati dei diversi ministeri e dei Comuni per creare un sistema unico di monitoraggio. Negli ultimi anni vi è stata una sempre maggiore attenzione all'integrazione scolastica, prevenendo discriminazioni e pregiudizi, anche attraverso la conoscenza della storia dei rom. E' in vigore un Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione e l'Opera nomadi che prevede iniziative per contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico e una specifica formazione del personale docente.

#### **2.1.4 I rapporti relativi all'applicazione dei protocolli opzionali**

Il Protocollo Opzionale riguardante la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia (OPSC) è entrato in vigore il 18 gennaio 2002 ed è stato ratificato da 136 Paesi. Tra le sue disposizioni contiene raccomandazioni in merito alla criminalizzazione di pratiche relative allo sfruttamento di minori, sollecitazioni alla cooperazione internazionale per favorire la cattura e l'estradizione dei criminali, procedimenti per la protezione e l'assistenza delle vittime minorenni e inviti alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Il Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (OPAC) è entrato in vigore il 12 febbraio 2002 ed è stato ratificato da 132 Paesi. Obiettivo principale di questo Protocollo è innalzare il limite d'età minimo per l'arruolamento nelle forze armate e per la partecipazione alle ostilità, fissato dalla Convenzione a 15 anni, ma considerato da molti Paesi troppo basso. Con questo nuovo documento dunque si proibisce il reclutamento obbligatorio e la diretta

partecipazione ai combattimenti per chiunque abbia meno di 18 anni, inoltre viene criminalizzato l'impiego di minori da parte di gruppi ribelli. Si invitano gli Stati a garantire, anche attraverso la cooperazione internazionale, un'assistenza appropriata ai minori coinvolti nei conflitti armati, in vista del loro riadattamento fisico e psicologico e del loro reinserimento sociale.

Entrambi i Protocolli prevedono che, entro due anni dall'entrata in vigore, ciascuno Stato parte sottoponga al Comitato dei diritti del fanciullo un rapporto contenente informazioni dettagliate sulle misure adottate per dare loro attuazione. I primi rapporti dell'Italia sono stati presentati al Comitato il 14 luglio 2004 e sono disponibili solo nella versione inglese.

Il rapporto italiano OPAC<sup>64</sup> è composto da 29 pagine e sviluppa varie questioni relative all'arruolamento dei ragazzi nelle scuole militari italiane e alla prevenzione del coinvolgimento dei minori nei conflitti. In particolare, viene fatto riferimento alla L. 2/2001, che stabilisce che le persone di età inferiore ai 18 anni non possono essere oggetto di arruolamento obbligatorio nelle Forze Armate Italiane, tuttavia è consentito l'arruolamento volontario dei minorenni, in accordo con l'art. 38, paragrafo 3, della CRC. In questo caso, l'arruolamento volontario consiste nell'ammissione alle scuole militari, a cui possono accedere, a partire dai 15 anni e previa selezione, i ragazzi maschi di qualsiasi origine sociale e provenienti da tutte le Regioni italiane. L'ammissione non è consentita alle ragazze. In queste scuole militari è prevista un'istruzione nelle materie tradizionali classiche, scientifiche e in storia militare, con la possibilità di praticare attività sportive. Si tratta di una formazione non professionalizzante, bensì preliminare ad una eventuale specializzazione successiva all'accademia militare. Nel rapporto, si sottolinea che gli studenti di queste scuole militari non sono membri delle Forze Armate, perciò, in caso di emergenza o conflitto armato, non possono prendere direttamente parte alle ostilità.

---

<sup>64</sup> CRC/C/OPAC/ITA/1.

Per quanto riguarda il contributo dell'Italia alla cooperazione bilaterale e multilaterale, nel 2002 il Ministero degli Affari Esteri, ha realizzato una speciale iniziativa di cooperazione in favore di minori coinvolti in conflitti armati, stanziando 15,5 milioni di euro. Nel rapporto, vengono segnalati inoltre due progetti di cooperazione decentrata, realizzati in Nicaragua e in Bosnia, con il coinvolgimento diretto di alcune Regioni italiane e ONG.

Il rapporto OPSC<sup>65</sup> è composto da 92 pagine ed è strutturato in dieci capitoli.<sup>66</sup> Per la compilazione del rapporto, il Comitato interministeriale per i diritti umani ha predisposto uno speciale gruppo di lavoro per coordinare le informazioni e i dati provenienti dai diversi ministeri, dalle agenzie e dalle ONG attive nella promozione e protezione dei diritti dei bambini.

Il rapporto esamina gli strumenti legislativi, amministrativi e giuridici adottati dallo Stato italiano per dare applicazione al Protocollo, le attività intraprese per informare e diffondere il suo contenuto, e i vari accordi di cooperazione multilaterale e bilaterale in materia. In sintesi, ecco le principali tematiche affrontate nel rapporto:

- Ambito legislativo: viene segnalata la L.269/1998, che prevede la tutela della salute fisica e psichica dei minori e l'individuazione di pene severe per lo istigazione e lo sfruttamento della prostituzione minorile. Un ulteriore strumento legislativo segnalato è la L. 228/2003 contro il traffico di esseri umani, che sanziona il crimine di riduzione in schiavitù con la detenzione da otto a vent'anni, con aumenti di pena se la vittima è minore di 14 anni. La legge

---

<sup>65</sup> CRC/C/OPSA/ITA/1.

<sup>66</sup> I. Legislazione italiana; II. Organismi istituzionali; III. Azioni del Governo italiano per la lotta alla pedofilia durante la presidenza italiana dell'Unione Europea; IV. Aree di azione e strumenti operativi; V. Il sistema integrato di servizi ed azioni per prevenire, neutralizzare e combattere la pedofilia e lo sfruttamento sessuale dei bambini; VI. Prevenzione ed azioni per promuovere, diffondere ed aumentare la conoscenza del contenuto del Protocollo Opzionale; VII. Gli aspetti penali degli atti di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale dei bambini; VIII. La protezione delle vittime minorenni durante e dopo il processo; IX. Assistenza per i bambini vittime di abuso; X. Il ruolo della cooperazione italiana nella protezione dei bambini vittime di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento.

stabilisce inoltre un Fondo speciale, destinato a programmi di integrazione sociale ed assistenza per le vittime. Si segnala poi un disegno di legge approvato nel 2003, che prevede una riforma del quadro legislativo italiano, alla luce della normativa europea, introducendo nuove disposizioni per combattere il turismo sessuale e la pedopornografia in rete, oltre a pene accessorie con funzione preventiva, come ad esempio il divieto per le persone condannate per pedofilia di lavorare in istituti scolastici o in altre strutture frequentate da bambini.

- Organismi istituzionali: i principali sono il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), creato nel 2002, e l'Osservatorio sul fenomeno e sulla prevenzione e politiche di soppressione, istituito nel 2003 con il compito di raccogliere dati a livello nazionale, europeo ed internazionale.
- Aree di intervento del Governo: turismo sessuale, protezione dei bambini dai media, numero di emergenza per i minori (114), numero verde contro il traffico di persone. Per quanto riguarda la lotta al turismo sessuale, è stato adottato il Codice di condotta dell'industria italiana del turismo, mentre, nel settore delle comunicazioni, nel 2002 è stato introdotto un Codice di auto-regolazione per la televisione per la protezione dei minori, adottato dalle principali emittenti nazionali e locali, ed è stato istituito in Comitato di sorveglianza per vigilare sulla corretta applicazione del codice. Per combattere il fenomeno della pedofilia in internet, nel 2003 stato adottato un Codice di auto-regolamentazione, con lo scopo di proteggere i ragazzi da contenuti illegali e dannosi disseminati nel web. Nel 2000 è stato istituito un numero verde contro il traffico di persone, in cui vengono raccolte segnalazioni e viene fornito un alle vittime, anche minori, mentre nel 2002 è stato creato un numero di emergenza (114) per segnalare situazioni di violenza sui bambini o altre violazioni ai loro diritti.
- Sistema integrato di servizi e interventi per i minori: dal punto di vista finanziario, la L.328/2000 e la L. 388/2000 hanno stato istituito un Fondo nazionale per le politiche sociali, gestito in autonomia dalle Regioni. Lo scopo

della riforma introdotta con la L. 328/2000 è di creare un sistema integrato di azioni con l'obiettivo di superare la frammentazione che ha tradizionalmente caratterizzato le politiche sociali in Italia, sviluppando una rete di servizi con la partecipazione di attori pubblici, privati e del settore non-profit.

- Attività di prevenzione, formazione e diffusione del Protocollo: per promuovere la sensibilizzazione su queste tematiche, a livello nazionale sono state organizzate delle campagne televisive contro la pedofilia e per pubblicizzare il numero di emergenza 114. Di primaria importanza nell'ambito della prevenzione, è stato il lavoro con le scuole, diretto sia agli studenti, che agli insegnanti e alle famiglie, con il coinvolgimento di operatori sociali, sanitari e organizzazioni non-profit. Varie iniziative, come la creazione di gruppi di lavoro e seminari, sono state prese per la formazione e l'aggiornamento degli operatori e professionisti che lavorano nel settore dei minori, compresi funzionari del Governo. Un approccio innovativo utilizzato nell'ambito della prevenzione è quello dell'educazione fra pari.<sup>67</sup>
- Strumenti per garantire la protezione dei minori in ambito processuale: i procedimenti penali sono diventati più sensibili alle esigenze dei bambini, tenendo in considerazione il loro particolare coinvolgimento emotivo. Per questo, sono previste audizioni protette, con l'ausilio di particolari strumenti (specchi unidirezionali, registrazioni audio e video) e il supporto di psicologi. Il Codice di procedura penale prevede, per il giudice, il divieto di porre al minore domande sulla sua vita privata e sulle sue abitudini sessuali. E' prevista l'assistenza dei Servizi sociali del Tribunale minorile, che hanno il compito di prendere in carico il minore, sostenendolo in ogni stadio del procedimento giudiziario.
- Tutela della salute dei minori vittime di abusi: la strategia del Governo è delineata nel Piano nazionale sanitario 2003-2005. Nel trattamento dei minori

---

<sup>67</sup> È stato organizzato un gruppo di lavoro composto da adolescenti provenienti da varie regioni italiane, con lo scopo di realizzare una pubblicazione sul tema della violenza destinata ad altri ragazzi ed intitolata "Uscita di sicurezza".

vittime di violenza, l'integrazione del settore sociale e sanitario diventa un elemento fondamentale per garantire continuità agli interventi di cura e riabilitazione con un approccio intersettoriale.

- Cooperazione internazionale: l'obiettivo principale è eliminare le condizioni di svantaggio socio-economico che favoriscono lo sfruttamento sessuale dei minori. Il Ministero degli Affari Esteri finanzia progetti realizzati attraverso accordi bilaterali o attraverso ONG, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali (cooperazione decentrata) o attraverso agenzie delle Nazioni Unite. L'Italia ha preso parte ad iniziative dell'UE contro il traffico di minori in Africa, inoltre molte Regioni sono coinvolte nel Progetto Daphne. Anche la società civile è coinvolta in progetti di cooperazione internazionale, attraverso varie associazioni come Terre des Hommes, Comunità Papa Giovanni XXIII, ECPAT, etc.

I rapporti OPAC e OPSC sono stati esaminati dal Comitato dei diritti del fanciullo fra il 2005 e il 2006: il 6 ottobre 2005 si è svolta la pre-sessione, mentre il 2 novembre è stato pubblicato l'elenco di domande (list of issues). L'11 aprile 2006 il Governo italiano ha inviato le relative risposte scritte (written replies) e il 16 maggio si è tenuta la sessione plenaria. Il 2 giugno, infine, sono state rese note le osservazioni conclusive del Comitato, tradotte in lingua italiana dal Comitato Interministeriale dei Diritti Umani e pubblicate nel 2007 dal Comitato Italiano per l'UNICEF. In conformità a quanto suggerito dal Comitato ONU, il Governo italiano ha inserito ulteriori informazioni sull'attuazione dei Protocolli Opzionali all'interno del Terzo-quarto Rapporto periodico sull'applicazione della CRC in Italia. In sintesi, ecco le principali tematiche affrontate:

- Coordinamento centrale e locale nella materia del Protocollo: con la L. 38/2006 sono stati istituiti il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, con il compito di realizzare il monitoraggio delle attività svolte in questo settore da tutte le pubbliche amministrazioni. I funzionari

dell'Osservatorio collaborano con l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, creato nel 2007 come strumento di supporto alle azioni delle amministrazioni centrali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni della tratta di esseri umani e di sfruttamento della prostituzione che coinvolgono sia adulti sia bambini.

- Attività di sensibilizzazione e formazione sul Protocollo: nel 2007 è stato firmato uno specifico Protocollo d'intesa tra Polizia e Telefono azzurro, che prevede la realizzazione congiunta di campagne informative e di sensibilizzazione, di corsi di formazione per gli operatori e di un database in cui far convergere tutte le segnalazioni raccolte attraverso il numero di emergenza 114. Altre iniziative di formazione e sensibilizzazione vengono svolte da associazioni, come UNICEF e Save the children Italia onlus, dai garanti per l'infanzia regionali, dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri, oltre che dai vari Ministeri e dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.
- Raccolta e analisi dei dati nella materia del Protocollo: per superare l'attuale frammentarietà delle informazioni disponibili, la L. 38/2006 ha autorizzato l'istituzione, presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, di una banca dati per raccogliere tutte le informazioni utili per l'analisi del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e degli interventi attuati.
- Allocazione delle risorse per l'attuazione del Protocollo: i flussi di finanziamento sono ripartiti su più amministrazioni centrali e, in parte, sono di competenza delle risorse economiche autonome delle amministrazioni regionali e locali. Con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani, nel 2006, il Dipartimento per le pari opportunità ha avviato dei programmi in favore delle vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani.<sup>68</sup> Per l'avvio

---

<sup>68</sup> In particolare, sono stati stanziati € 7.500.000 per i programmi di prima assistenza e € 43.153.228 per i programmi per il recupero di condizioni normali di vita e l'integrazione nel tessuto sociale italiano.

delle attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e della banca dati è stata autorizzata la spesa di € 1.500.000 per l'anno 2006 e di € 750.000 per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

- Situazione dei gruppi vulnerabili di minori a rischio di abuso e sfruttamento: un segnale di attenzione alla realtà dei minori stranieri non accompagnati è rappresentato dalla circolare del Ministro dell'interno adottata il 9 luglio 2007 che ha previsto il ricorso al favor minoris in caso di dubbio sulla minore età dello straniero, evitando, in questo modo, il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori (come l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di permanenza temporanea). Il giovane viene dunque subito inserito in un percorso di tutela e protezione, riducendo il pericolo che finisca in una rete di sfruttamento. Si segnalano inoltre una serie di circolari del Ministero dell'Interno relative all'impiego di minori italiani e stranieri nell'attività di accattonaggio.
- Attuazione della legislazione vigente inerente il Protocollo e all'adozione di una definizione giuridica della pornografia infantile: per quanto riguarda i reati di pedopornografia, si segnala la L. 38/2006, che punisce chiunque produca, pubblicizzi o detenga materiale pornografico prodotto utilizzando minorenni, o induca minorenni a realizzare esibizioni pornografiche. Queste fattispecie di reato valgono anche nel caso in cui il materiale pornografico sia «virtuale». Da notare come sia stato sostituito il termine «sfruttamento» con «utilizzo», con l'intento di ampliare la fattispecie anche ai casi in cui il colpevole non si prefigga l'obiettivo di ricavare un guadagno dalla sua condotta criminosa. I reati sessuali commessi sui minori sono perseguibili anche quando commessi all'estero da cittadino italiano, o in danno di cittadino italiano, o da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano (principio di extraterritorialità). Sono state irrigidite sia per il reato di prostituzione minorile, sia per i reati di offerta e detenzione di materiale pornografico minorile. E' stato innalzato il limite di protezione: viene punito chi usufruisce di prestazioni sessuali da parte di minori fino a 18 anni, mentre in precedenza il limite massimo era 16. Per quanto

riguarda la definizione di pornografia, il Parlamento sta valutando un eventuale inserimento della definizione nel codice penale italiano.

- Misure di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno del turismo sessuale: la legge italiana prevede l'obbligo per gli operatori turistici di inserire nei materiali propagandistici l'indicazione che i reati di prostituzione e pornografia minorile sono puniti con la reclusione, anche se commessi all'estero. Il Ministero degli affari esteri si è fatto promotore d'iniziative di informazione sul tema del turismo sessuale, sia in forma autonoma sia in collaborazione con ONG ed enti locali. Iniziative di sensibilizzazione sono state realizzate livello regionale, anche nel quadro di progetti di cooperazione decentrata. Sono stati adottati codici di condotta per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo, da parte di tour operator, agenzie di viaggio, linee aeree e aeroporti.
- Cooperazione nella materia del Protocollo: l'Italia, con le sue forze di polizia, è impegnata in attività di contrasto a livello internazionale, con la partecipazione a organismi aventi compiti di indagine e coordinamento. Per quanto riguarda la cooperazione bilaterale, è stato stipulato un accordo tra Italia e Romania finalizzato al contrasto alla criminalità organizzata, al traffico di esseri umani, all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e alle rapine gravi. Nel 2006, il Governo italiano ha avviato un'operazione in azione sinergica con i governi della Regione del Centroamerica e con l'UNICEF, che consiste nell'organizzazione di corsi di formazione destinati agli operatori del sociale, agli psicologi, ai medici legali, agli avvocati e alle forze di polizia dell'area centroamericana in relazione al contrasto e monitoraggio dello sfruttamento sessuale di bambini. L'Italia partecipa inoltre al progetto di Sistema transnazionale di referral (TRM), un accordo di cooperazione tra più Paesi che si occupa del trasferimento e dell'assistenza delle vittime di tratta.
- Diffusione dei rapporti, delle osservazioni e delle raccomandazioni del Comitato: la traduzione delle Osservazioni conclusive adottate dal Comitato in seguito ai primi Rapporti presentati dallo Stato italiano nel 2004, è stata curata

dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani e pubblicata dal Comitato italiano per l'UNICEF nel 2007. Il Ministero degli affari esteri è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le ONG, a sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo e all'intercultura come mezzi per accrescere la conoscenza della Convenzione sui diritti del fanciullo, la condizione dell'infanzia immigrata in Italia e nei Paesi di cooperazione. Il Ministero ha inoltre promosso iniziative tese a favorire la partecipazione diretta di bambini e ragazzi nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale.

Le misure prese in relazione al Protocollo OPAC vengono esaminate nell'undicesimo capitolo del Terzo-quarto Rapporto.<sup>69</sup> In ciascun paragrafo vengono richiamate le raccomandazioni espresse dal Comitato e di seguito vengono descritte le varie iniziative adottate per dar loro attuazione. In sintesi, ecco le principali tematiche affrontate nel rapporto:

- Inserimento nella legislazione della definizione del concetto di «partecipazione diretta» delle persone di età inferiore ai 18 anni a un conflitto armato: il Governo italiano specifica che, anche se non è presente una definizione esplicita del concetto di «partecipazione diretta», la legislazione in vigore non consente comunque l'impiego diretto dei minori ad un conflitto armato. I ragazzi di 17 anni che partecipano ai concorsi per l'arruolamento nelle forze armate, infatti, non possono essere impiegati prima del superamento dei corsi formativi della durata di 2 anni (marescialli) e 5 anni (ufficiali), al termine dei quali i ragazzi hanno ampiamente superato i 18 anni.
- Proibizione espressa per legge dell'arruolamento di persone di età inferiore ai 15 anni: secondo la normativa nazionale, già da tempo la legge punisce l'eventuale arruolamento di minori di 15 anni, anche da parte di gruppi armati diversi dalle

---

<sup>69</sup> Il capitolo è diviso in cinque paragrafi: a) Misure generali di attuazione; b) Arruolamento di minori; c) Misure adottate in materia di disarmo, smobilitazione e reintegrazione sociale; d) Assistenza e cooperazione internazionale e) Follow-up e diffusione.

forze armate. In ogni caso, i minorenni possono essere arruolati volontariamente soltanto con il consenso espresso per iscritto dei genitori, che può essere revocato in qualunque momento.

- Scuole militari: in merito allo status dei minori che frequentano le scuole militari, essi sono tenuti all'osservanza delle norme disciplinari previste per gli istituti statali d'istruzione secondaria di secondo grado. All'età di 16 anni contraggono una ferma speciale, esclusivamente finalizzata al compimento del corso di studi prescelto e, da tale momento, sono tenuti all'osservanza anche dei doveri previsti dal regolamento di disciplina militare. Il consenso all'arruolamento volontario e alla permanenza presso la scuola militare possono essere revocati in qualunque momento. Gli insegnamenti che hanno luogo presso le citate scuole militari sono conformi alle previsioni contenute negli art. 28 e 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo.
- Proibizione del commercio di armi leggere con Paesi in cui i minori partecipano direttamente alle ostilità: la L. 185/1990 stabilisce i casi in cui l'esportazione e il transito di materiali di armamento sono vietati.<sup>70</sup>. La stessa legge prevede le modalità di acquisizione di informazioni sul rispetto dei diritti umani anche da parte delle organizzazioni riconosciute dall'ONU e dall'Unione europea e da parte delle organizzazioni non governative riconosciute ai sensi della L. 49/1987. Si prevede inoltre che il Presidente del consiglio dei ministri riferisca al Parlamento, con relazione annuale, in ordine alle operazioni autorizzate e svolte entro l'anno precedente.

---

<sup>70</sup> L'esportazione e il transito di materiali di armamento sono vietati verso i Paesi in stato di conflitto armato (conflitto in contrasto con i principi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite), verso i Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'art. 11 della Costituzione, verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni unite o dell'Unione europea, verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni unite, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa.

## ***2.2 I rapporti del gruppo CRC***

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) è un network composto da 86 soggetti del Terzo Settore che da anni si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dei minori. Il Gruppo si è costituito nel dicembre 2000 ed è coordinato dall'associazione Save the Children Italia. Il mandato del Gruppo è garantire un sistema di monitoraggio indipendente, permanente, condiviso ed aggiornato sull'applicazione della CRC e dei Protocolli Opzionali. A tal fine, vengono realizzate azioni di advocacy, ovvero attività di confronto con le istituzioni e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, specialmente nei casi in cui si rileva che le prassi, le politiche e la legislazione, a livello nazionale e locale, sono in contrasto con i principi della CRC e con le Osservazioni conclusive del Comitato dei diritti del fanciullo.

A partire dal 2002, il Gruppo prende parte alle pre-sessioni e alle sessioni del Comitato, mentre dal 2004 partecipa alle giornate di discussione tematica (Days of General Discussion), organizzate ogni anno dal Comitato a Ginevra.

L'attività principale del Gruppo è la preparazione di rapporti alternativi e supplementari sull'attuazione della CRC, rapporti che rappresentano il momento di restituzione di un'attenta attività monitoraggio svolta precedentemente. Questi rapporti non vogliono essere solamente strumenti di denuncia sulle carenze del sistema italiano, ma anche occasioni per consolidare il confronto con le istituzioni responsabili delle politiche per l'infanzia.

Finora sono stati pubblicati due Rapporti supplementari e quattro Rapporti di aggiornamento. I primi sono una sorta di "controrapporti" rispetto a quelli periodicamente inviati dal Governo al Comitato dei diritti del fanciullo; in essi si esamina lo stato di attuazione della CRC, seguendo le linee guida predisposte dal Comitato, ma dal punto di vista delle ONG. I secondi, riguardano sempre il monitoraggio della CRC in Italia, ma sviluppano solo alcune questioni specifiche,

ritenute prioritarie in quel preciso momento storico, e vengono pubblicati ogni anno in occasione della ratifica della CRC (27 maggio).

Il Primo Rapporto supplementare, pubblicato nel 2001, è il risultato di un importante processo di discussione ed aggregazione del Terzo settore italiano, che per la prima volta si è trovato unito nella definizione di un'analisi condivisa sui diritti dell'infanzia. Il Rapporto, che sintetizza i contributi e le prospettive di molte associazioni che lavorano con e per i minori, rappresenta il primo passo verso la creazione di una piattaforma comune di osservazione sui diritti dei bambini e di un sistema di monitoraggio non-governativo sullo stato di attuazione della CRC. Il documento non si propone di analizzare in maniera esaustiva tutte le questioni legate alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, quanto piuttosto di offrire uno spunto di riflessione, evidenziando i nodi critici del sistema italiano. La stessa dicitura "Rapporto supplementare", preferita a quella di "Rapporto alternativo", vuole esprimere l'idea di un lavoro che si sofferma in maniera più specifica su determinate parti della Convenzione, ritenute più significative in relazione alle priorità del nostro Paese.

Il Secondo Rapporto Supplementare, pubblicato nel 2009, chiude il primo ciclo di monitoraggio realizzato dal Gruppo CRC e avviato a partire dalla pubblicazione delle Osservazioni conclusive del Comitato del 2003. Nell'ambito di tale percorso, è stato progressivamente ampliato l'angolo di osservazione, fino ad arrivare a comprendere tutti gli 8 gruppi tematici in cui il Comitato ha suddiviso i diritti della CRC. Senza avere la pretesa di compiere un'analisi completa ed esaustiva di tutte le questioni legate ai diritti dell'infanzia, il Rapporto ha l'obiettivo di mostrare una "fotografia" della situazione italiana dal punto di vista delle associazioni, sviluppando una complementare rispetto a quella fornita nel Rapporto governativo. Il Rapporto è diviso in otto capitoli<sup>71</sup>, secondo le Linee guida indicate dal Comitato. Ciascun capitolo è introdotto da una scheda che riassume e mette in

---

<sup>71</sup> I. Misure generali di attuazione della CRC in Italia; II. Definizione di bambino nell'ordinamento italiano; III. Principi generali della CRC; IV. Diritti civili e libertà; V. Ambiente familiare e misure alternative; VI. Salute e assistenza; VII. Educazione, gioco e attività culturali; VIII. Misure speciali per la tutela dei minori.

evidenza i principali cambiamenti avvenuti nel periodo di riferimento, indicando anche i miglioramenti e i peggioramenti. In seguito, vengono riportate le osservazioni e le raccomandazioni del Gruppo CRC sui temi affrontati.

Il Primo Rapporto di aggiornamento è stato pubblicato nel 2005 e contiene quattro capitoli, riguardanti le riforme legislative, la tutela dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili e l'attuazione in Italia dei due Protocolli Opzionali.

Nel Secondo Rapporto di aggiornamento, realizzato nel 2006, vengono riprese e aggiornate i capitoli relativi alle misure generali di attuazione (capitolo I) e alle misure speciali per la tutela dei gruppi vulnerabili (capitolo IV), mentre sono state introdotte due nuove sezioni relative alla salute e all'assistenza (capitolo II) e all'educazione, al gioco e alle attività culturali (capitolo III).

Il Terzo Rapporto di aggiornamento, presentato nel 2007, arricchisce ulteriormente l'analisi con un capitolo relativo ai principi generali della CRC, in particolare il principio di partecipazione e di ascolto del minore (art.12 CRC), ed uno dedicato all'ambiente familiare e alle misure alternative.

Infine, nel Quarto Rapporto di aggiornamento, pubblicato nel 2008, viene inserita una nuova sezione relativa ai diritti civili e libertà.

### ***2.3 Altri rapporti***

Oltre ai rapporti governativi destinati al Comitato dei diritti del fanciullo, a livello nazionale vengono redatti molti altri rapporti sulla condizione dell'infanzia in Italia, come ad esempio le relazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e i rapporti EURISPES; particolarmente interessante è l'esperienza di monitoraggio avviata a partire dal 2004 dal Coordinamento PIDIDA, che verrà trattata nello specifico nel paragrafo successivo.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, prepara in base alle indicazioni programmatiche predisposte dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, una relazione biennale, con lo scopo di

fornire una rappresentazione coordinata e aggiornata del complesso di fenomeni che caratterizzano la condizione dei minori in Italia, e il sistema di servizi ed interventi di promozione e tutela dei loro diritti. Alla raccolta delle informazioni e dei dati statistici oggetto della relazione concorrono tutti i ministeri e le altre amministrazioni centrali dello Stato coinvolte sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, le Regioni e Province autonome e gli altri organismi pubblici e privati operanti nel settore. Finora sono stati pubblicati cinque rapporti<sup>72</sup>.

Dal 2000, Telefono Azzurro<sup>73</sup> ed Eurispes<sup>74</sup> pubblicano annualmente un rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, proponendo all'attenzione dei cittadini e delle Istituzioni, i principali temi emersi dal continuo monitoraggio delle due Associazioni e i più rilevanti nuclei di criticità relativi al mondo dei bambini e degli adolescenti. Quest'anno, conclusione di questo decennale ciclo di studi, è stato presentato il dossier "Bambini e adolescenti: un quadro degli ultimi 10 anni", che rappresenta un bilancio dei cambiamenti che hanno caratterizzato la condizione dei minori italiani negli ultimi dieci anni, evidenziando punti di forza e criticità. Il dossier punta l'attenzione su tre grandi rivoluzioni che hanno caratterizzato la società italiana nell'ultimo decennio: non si parla più di famiglia ma di famiglie – sempre più complesse per struttura e background culturale, il tema della crisi economica è diventato centrale, e le nuove

---

<sup>72</sup> "Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia.", "Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.", "Non solo sfruttati o violenti. Bambini e adolescenti del 2000. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.", "L'eccezionale quotidiano. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.", "Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009. Temi e prospettive dai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza."

<sup>73</sup> Telefono Azzurro nasce nel giugno del 1987 a Bologna, sulla base di un'esigenza prioritaria: poter dare alle richieste di aiuto dei bambini un punto di ascolto e di accesso. Il 18 Dicembre 1990, con decreto del Presidente della Repubblica, Telefono Azzurro diviene Ente Morale: un riconoscimento dell'importante opera di prevenzione svolta. Nel 1990 viene attivata la prima linea gratuita per i bambini fino ai 14 anni. L'Associazione è impegnata nella prevenzione e nella cura delle situazioni di disagio anche mediante il coinvolgimento della comunità, affrontando i problemi dell'infanzia in un'ottica nazionale, europea e internazionale. Telefono Azzurro Onlus è anche un osservatorio permanente dell'infanzia in Italia, pubblicando annualmente un Rapporto Nazionale sulla Condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in collaborazione con Eurispes.

<sup>74</sup> EURISPES (Istituto di Studi Politici, Economici, Sociali) è un istituto privato senza fini di lucro che opera dal 1982 nel campo della ricerca politica, economica e sociale.

tecnologie sono entrate con forza nella vita di tutti. Certamente i bambini e gli adolescenti di oggi devono affrontare una complessità che comporta più accentuate condizioni di rischio e che si traduce in nuove forme di disagio: violenza intrafamiliare, turismo sessuale pedopornografia e adescamento on line, bullismo e cyberbullismo ne sono le manifestazioni più evidenti. Ne consegue che la genitorialità e più in generale i ruoli educativi sono posti di fronte a nuove sfide, in particolare è indispensabile che le istituzioni intervengano tempestivamente con azioni in grado di valorizzare le nuove potenzialità dei ragazzi, stimolandone la partecipazione attiva nella ricerca di soluzioni. Allo stesso tempo, le istituzioni devono farsi promotrici di interventi specifici sia sul piano normativo e della prevenzione per aiutare bambini, adolescenti e famiglie che dispongono di minori risorse e si trovano a vivere condizioni di disagio.<sup>75</sup>

### **2.3.1 I rapporti del PiDiDa**

Il percorso del PIDIDA è iniziato nel 2000, quando il Comitato Italiano per l'UNICEF ha invitato le associazioni italiane attive nel campo dei minori a lavorare insieme al processo preparatorio dell'UNGASS, la Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (2002). A seguito di questa positiva esperienza di collaborazione, nel 2003 il Coordinamento è stato reso permanente con l'adozione di un Documento programmatico, sottoscritto dalle organizzazioni aderenti al progetto, che recita: “ Il PIDIDA (Per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza) è un libero tavolo di confronto e coordinamento aperto a tutte le associazioni, ONG e, in generale, le realtà del Terzo Settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo.”

---

<sup>75</sup> Comunicato stampa “Bambini e adolescenti in Italia : un quadro degli ultimi 10 anni” Roma, 24 giugno 2010 – ore 10.00 Biblioteca Nazionale Centrale di Roma ,Viale Castro Pretorio, 105

Le sue finalità principali sono: promuovere la conoscenza e l'applicazione della CRC e dei Protocolli Opzionali, favorire l'interazione dei vari soggetti che, a vario titolo, si occupano di minori, promuovere una cultura che favorisca la partecipazione di bambini e ragazzi in tutti gli ambiti che li riguardano. Per realizzare questi obiettivi, vengono organizzate attività di tipo formativo, azioni di advocacy e iniziative di studio ed attuazione di modelli per la partecipazione dei bambini.

Il PIDIDA è strutturato in tre gruppi di lavoro autonomi e aperti:

- Gruppo di lavoro sulla partecipazione: forma gli operatori delle associazioni sulle modalità per favorire una reale partecipazione dei bambini, permettendo loro di valutare lo stato di applicazione della CRC e dialogare con le istituzioni.
- Gruppo UNGASS: ha contribuito alla preparazione e al coordinamento delle ONG durante la Sessione Speciale; attualmente si occupa di verificare il rispetto e l'applicazione in Italia del documento finale dell'UNGASS intitolato "Un mondo a misura di bambino".
- Gruppo di approfondimento sulla Convenzione: promuove l'adozione di documenti comuni e organizza incontri di approfondimento legati a temi specifici della CRC, invitando esperti internazionali e coinvolgendoli in attività seminariali.

Nell'ambito del monitoraggio, il Coordinamento PIDIDA ha avviato nel 2004 un progetto denominato "Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia", con l'obiettivo di monitorare quanto fatto per l'infanzia e l'adolescenza a livello regionale e valutare se e come il decentramento attuato con L.Cost.3/2001 garantisca le stesse opportunità e la stessa tutela ai bambini di ogni parte d'Italia.

Nel primo anno di sperimentazione del progetto, è stato realizzato un rapporto relativo a due Regioni italiane "campione" (Veneto e Lazio) allo scopo di verificare le modalità di attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e della

normativa nazionale in materia di minori.<sup>76</sup> La ricerca è stata condotta tenendo in considerazione le recenti modifiche costituzionali e disposizioni legislative in seno all'ordinamento italiano, in particolare :

- la modifica del Titolo V della Costituzione, a seguito della L.Cost. 3/2001, che sancisce il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni in materia di politiche sociali e quindi di infanzia;
- la successiva L. 131/2003 “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alla legge costituzionale n. 3/2001” che, nel definire il ruolo delle Regioni in materia comunitaria e internazionale, stabilisce che le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, concorrano alla formazione degli atti comunitari e provvedano direttamente all'attuazione degli accordi internazionali ratificati (Artt.5 e 6);
- la L.328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, che prevede una collaborazione fra Stato, Regioni, Enti Locali e Terzo settore per la programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, sistema da realizzarsi attraverso una serie di Piani<sup>77</sup> e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

L'indagine è stata realizzata raccogliendo le leggi, le delibere, i documenti esistenti a livello regionale in ambito di infanzia e incontrando i soggetti coinvolti in attività per e con minori, quindi insegnanti, operatori del sociale, rappresentanti delle istituzioni locali e dell'associazionismo, famiglie e ragazzi. Sono stati inoltre predisposti dei questionari inviati agli Assessori regionali alle politiche sociali, agli Uffici scolastici regionali e ai Garanti per l'infanzia, suddivisi in cinque schede:

- conoscenza e diffusione della Convenzione sui diritti dell'infanzia;
- collaborazione tra realtà scolastiche ed extrascolastiche;

---

<sup>76</sup> In particolare la L.285/1997 “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza” e la L.451/1997 “Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia”.

<sup>77</sup> Il Piano nazionale triennale degli interventi e servizi sociali, i Piani regionali triennali degli interventi e servizi sociali e i Piani di zona comunali e sovra comunali.

- chiusura degli Istituti;
- politiche per i minori stranieri;
- impegno internazionale della regione per l'infanzia (attività di cooperazione decentrata e di educazione allo sviluppo).

Ciascuna tematica è stata sviluppata tenendo conto di alcuni argomenti trasversali:

- la partecipazione dei bambini e dei ragazzi;
- la non discriminazione;
- il coordinamento tra associazionismo e istituzioni; tra enti nazionali, regionali e locali;
- le risorse a disposizione.

Il progetto sperimentale si è concluso nel 2005 con la presentazione in Campidoglio del Rapporto conclusivo “Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia: i risultati nelle Regioni Veneto e Lazio”. L'attività è poi continuata l'anno seguente con il Rapporto “Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e decentramento: l'analisi delle politiche regionali” (2006), nel quale è stata ampliata l'indagine coinvolgendo tutte le Regioni italiane. Per raccogliere i dati necessari, è stato elaborato un questionario, più esteso rispetto a quello della precedente edizione, suddiviso in nove schede dedicate rispettivamente a:

- la partecipazione dei bambini e dei ragazzi;
- un quadro legislativo amico dei bambini e degli adolescenti;
- una strategia per i diritti dell'infanzia;
- meccanismi di coordinamento per i diritti dell'infanzia;
- una valutazione e un'analisi dell'impatto sull'infanzia;
- un bilancio regionale dedicato all'infanzia;
- un regolare Rapporto sulla condizione dell'infanzia;
- la diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia;
- un'Istituzione indipendente per l'infanzia.

Il questionario è stato inviato agli Assessorati regionali alle Politiche sociali di tutte le Regioni italiane, con l'invito a compilarlo in collaborazione con i

dipartimenti e/o gli altri Assessorati/enti competenti.<sup>78</sup> A differenza della prima edizione, il Rapporto è stato strutturato in due parti: la prima basata sui risultati del questionario inviato alle Regioni, la seconda incentrata sugli incontri tra i ragazzi e le associazioni, previsti solo in alcune Regioni “pilota”: Veneto, Lazio, Campania, Lombardia, Puglia.

Il progetto è proseguito con il Rapporto del 2007 “Diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: l’analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni”, il quale, come nelle edizioni precedenti, si basa anch’esso sulle risposte ricevute dalle Regioni al questionario elaborato dal Coordinamento PIDIDA ed inviato agli Assessorati regionali alle Politiche sociali di tutte le Regioni italiane. I questionario è stato suddiviso in dieci schede tematiche: le nove già predisposte per il precedente rapporto, più una relativa al raggiungimento degli obiettivi specifici del documento “Un mondo a misura di bambino”, atto finale dell’UNGASS.

Il Rapporto offre una panoramica di quanto realizzato a livello regionale in materia di politiche per l’infanzia e l’adolescenza, evidenziando i progressi raggiunti e le lacune da colmare. Dall’analisi emerge una situazione molto variegata e diversa da Regione a Regione, in base, ad esempio, alla presenza o meno del richiamo alla CRC nello Statuto regionale, dall’istituzione o meno di un Osservatorio regionale e del Garante per l’infanzia e l’adolescenza, dall’avvio o meno di attività sulla cooperazione decentrata allo sviluppo specificatamente dedicate all’infanzia. Il Coordinamento, tuttavia, esprime preoccupazione per la mancanza di dati e la difficoltà nel reperirli: sono soltanto 11, ad esempio, le Regioni che hanno istituito una banca dati sull’infanzia o che hanno dichiarato di aver istituito un’anagrafe regionale dei minori che si trovano fuori della famiglia di origine.

L’ultimo rapporto pubblicato è quello del 2008, basato anch’esso sulle informazioni che le Regioni hanno messo a disposizione del Coordinamento PIDIDA, compilando un questionario inviato agli Assessorati regionali alle

---

<sup>78</sup> Ad es. l’Ufficio Scolastico regionale, l’Osservatorio regionale per l’infanzia ed il Garante regionale per l’infanzia, se istituiti.

Politiche sociali. Dall'analisi emerge come le Regioni continuano ad impegnarsi per colmare, ove consentito dalla Costituzione, le carenze dello Stato centrale, anche se l'attenzione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza varia molto da Regione a Regione. Il rapporto, fornendo una panoramica dei programmi e degli interventi regionali per i minori, mette in luce non solo le buone prassi, ma anche le lacune e gli eventuali squilibri o discriminazioni esistenti sul territorio, a volte aggravati, se non causati, dalla legislazione e dalle politiche regionali.

Nel corso del 2008, il Coordinamento PIDIDA ha voluto sperimentare in alcune Regioni (Campania, Lazio, Lombardia, Puglia e Veneto) un percorso parallelo rispetto a quello svolto con le istituzioni regionali, denominato "Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi", i cui risultati finali sono stati presentati il 25 maggio 2009 a Roma. Attraverso questa indagine si è voluto fotografare la condizione dei giovani sul territorio, verificando se il rispetto e la promozione dei loro diritti avviene in modo omogeneo nelle varie Regioni italiane. Le percezioni, le informazioni, i suggerimenti dei ragazzi sono stati raccolti attraverso la compilazione di un questionario anonimo, redatto con un linguaggio "a misura di bambino/ragazzo", con l'obiettivo di indagare sulla conoscenza dei loro diritti e dei loro bisogni.

Elaborato con un lessico appropriato e differenziato per due fasce di età, il questionario conteneva più di 70 domande, riguardanti varie tematiche. Per quanto riguarda il primo gruppo, di età compresa tra i 10 e i 12 anni, sono stati coinvolti 1134 bambine e bambini residenti in Lazio, Campania, Lombardia e Puglia. I principali temi toccati sono stati:

- Il diritto all'ascolto: il 63,2% degli intervistati sostiene che "i grandi" li ascoltano, anche se non sempre con attenzione. Secondo il 29,7%, a scuola solo qualche volta gli insegnanti chiedono la loro opinione sul programma scolastico, mentre il 33,6% dichiara che mai vi è partecipazione degli alunni alla gestione dell'intervallo.
- L'esclusione: tra i motivi di maggior esclusione risultano alcuni comportamenti negativi, come l'essere prepotente (42,9%) o il comportarsi male (37,7%),

tuttavia per il 30,3% degli intervistati è motivo di esclusione anche l'aver un difetto fisico o mentale.

- Il rapporto con i mass media: in generale, i media rispettano le aspettative dei bambini, sia per quanto riguarda il linguaggio utilizzato, che per il tipo di informazioni fornite. I mezzi di comunicazione preferiti sono i programmi televisivi (31,3%) e internet (30%).

Il secondo gruppo di intervistati era composto da 876 ragazzi e ragazze fra i 13 e i 17 anni, residenti in Lazio, Lombardia, Campania, Veneto e Puglia. I principali argomenti oggetto di indagine hanno riguardato:

- La conoscenza dei diritti sanciti dalla CRC: il 61% degli intervistati dichiara di aver sentito parlare della Convenzione sui diritti del fanciullo, in particolare sono gli insegnanti che più frequentemente informano le ragazze e ai ragazzi sui loro diritti (43,8%).
- Le questioni legate all'esclusione e alla discriminazione: il 41,6% degli intervistati dichiara di conoscere ragazze e ragazzi esclusi o discriminati, soprattutto a scuola. Il 26,8% afferma di essersi sentito escluso almeno una volta, nella maggior parte dei casi da parte dei propri coetanei, per ragioni spesso legate alla nazionalità o alle caratteristiche fisiche.
- Il bullismo: l'85,5% degli intervistati denuncia episodi di bullismo nella propria scuola.
- Il problema dell'abbandono scolastico: il 42,4% ritiene che la scuola non riesca a rispondere alle diverse necessità degli studenti e numerosi sarebbero gli istituti privi degli ausili necessari per garantire l'accessibilità e un'educazione veramente inclusiva. Il 57,1% degli intervistati conosce coetanei che non frequentano la scuola. Fra la principali cause dell'abbandono scolastico, vi sono, secondo i ragazzi, le difficili condizioni economiche delle famiglie, la perdita di interesse per lo studio, il desiderio di indipendenza, l'obbligo imposto dai genitori di intraprendere un'attività lavorativa.



## **PARTE SECONDA**

### **ESPERIENZE DI MONITORAGGIO A LIVELLO REGIONALE E LOCALE IN ITALIA**

La seconda parte della tesi è dedicata alla presentazione di alcune esperienze di monitoraggio realizzate a livello regionale e locale. Per quanto riguarda il primo ambito sono stati analizzati i rapporti sulla condizione dell'infanzia del Friuli Venezia Giulia, del Veneto e dell' Emilia Romagna, mentre, relativamente all'ambito locale, sono stati esaminati i rapporti del Comune di Genova e delle Province di Trento e Verona. Nonostante si tratti di lavori molto eterogenei fra loro, sia per quanto riguarda i criteri di osservazione che per gli specifici argomenti trattati, i rapporti esaminati sono accomunati dall'obiettivo principale di analizzare la condizione di bambini e ragazzi nei rispettivi contesti territoriali, partendo sempre da una base di dati socio-demografici inerenti i minori e le loro famiglie. Tuttavia, bisogna rilevare che, al di là di un generico riferimento alla Convenzione del 1989, non offrono un riscontro puntuale sull'attuazione dei diritti dei minori, ma viene privilegiato un approccio di tipo descrittivo.

### **3 I rapporti regionali: l'esempio di Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna**

Data la difficoltà di reperire e analizzare i vari rapporti sulla condizione dell'infanzia e l'adolescenza prodotti dalle Regioni italiane, si è deciso di portare in questa sede solamente tre esempi, relativi al Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna. I volumi sono stati realizzati da organismi regionali deputati alla raccolta e alla divulgazione di dati relativi ai minori, nello specifico dall'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza nel caso di Emilia Romagna e Veneto, e dal Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza per il Friuli Venezia Giulia.

Queste pubblicazioni, prodotte in anni ravvicinati anche se non coincidenti, presentano sia punti di convergenza che di difformità.

Per quanto riguarda i primi, si può constatare come tutti e tre i rapporti si pongano come obiettivo principale l'analisi della condizione di bambini e ragazzi nelle rispettive Regioni, partendo sempre da una base di dati socio-demografici inerenti i minori e le loro famiglie. Il secondo tratto comune invece riguarda l'identificazione dei tre rapporti come strumenti primari di conoscenza e documentazione, utili per una programmazione regionale il più possibile vicina e attenta ai bisogni delle giovani generazioni.

Se da un lato dunque risulta evidente l'intento comune di indagare sulla condizione dei bambini e ragazzi a livello regionale, dall'altro questa ricerca viene condotta focalizzando l'attenzione su aspetti differenti e utilizzando in ciascun caso una diversa prospettiva di analisi. Per quanto riguarda il rapporto del Friuli Venezia Giulia, intitolato "I numeri dei bambini", viene privilegiato l'aspetto quantitativo, come peraltro esplicitamente dichiarato nella Prefazione: "Quando si parla di bambini e bambine, ragazzi e ragazze, la mente evoca immagini, sensazioni, situazioni che mal si adattano al mondo asettico delle cifre e delle statistiche.

Eppure solamente sulla base di una adeguata conoscenza delle condizioni che caratterizzano il mondo dei minori è possibile pianificare politiche in grado di rispondere efficacemente alle loro esigenze.”<sup>79</sup>

Prospettiva radicalmente diversa nel rapporto del Veneto, evidenziata già nel titolo “Nessuno è minore”: una dichiarazione di principio, fonte di molteplici spunti, che richiama la necessità di puntare, più che sul commento di dati quantitativi, sullo sviluppo di idee e ragionamenti per stimolare la riflessione sulle politiche in ambito minorile e familiare.<sup>80</sup> Trovano dunque spazio alcuni approfondimenti tematici, relativi in particolare al tentativo di sistematizzazione degli indicatori di benessere e alla situazione dei bambini lontani dalla propria famiglia.

L’ultimo rapporto, intitolato “Crescere in Emilia Romagna”, sviluppa invece una dimensione più ampia, inclusiva dei vari contesti di vita delle giovani generazioni, dall’ambito educativo e scolastico alle forme di tutela e accoglienza, senza tralasciare le opportunità educative, culturali e sportive. Vengono dunque poste come obiettivo di indagine non solo le condizioni dell’infanzia e

---

<sup>79</sup> E. Beltrame, in Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2007) “*I numeri dei bambini. Rapporto sulla condizione dei minori nella Regione Friuli Venezia Giulia – anno 2006*” pag. 3

<sup>80</sup> “Non è stato semplice pensare al nuovo Rapporto 2007; molte delle ipotesi suggerite ci sembravano povere di contenuti e anche una sola presentazione dei dati quantitativi, pur se commentati, ci è parsa ormai da trasformare in una elaborazione più ricca e più adatta a un Rapporto annuale che vuole assumere una veste più completa, fonte di interrogativi e di dibattito intorno alle idee e ai ragionamenti che vengono in esso presentati. Sono state fatte quindi alcune scelte di campo.

La prima: mantenere il titolo del Rapporto “Nessuno è minore”. E’ questo un titolo non banale, generatore di copiose metafore e non scontato, al di là del quale molteplici contenuti possono essere presentati e che comunque rinviano tutti al principio sancito dalla Convenzione ONU del 1989: “il superiore interesse del minore” ovvero con la nostra interpretazione “Nessuno è minore”. La seconda: accanto ad una serie ricca e ben congegnata di informazioni quali-quantitative che riguardano i bambini e gli adolescenti del Veneto, la struttura della famiglia, i bambini e ragazzi che usufruiscono dei servizi socio educativi scolastici sono stati previsti alcuni approfondimenti tematici che saranno aggiornati di edizione in edizione.” (A. Pigatto, in Osservatorio regionale del Veneto per l’infanzia e l’adolescenza (2007), “*Nessuno è minore 2007. Relazione sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza nel Veneto*”, pag. 7)

dell'adolescenza, ma l'intero sistema di servizi ad esse dedicato, ponendo l'accento sulla necessità di un welfare condiviso.<sup>81</sup>

### ***3.1 I numeri dei bambini. Rapporto sulla condizione dei minori nella Regione Friuli Venezia Giulia – anno 2006***

Il rapporto, relativo all'anno 2006, presenta la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in maniera originale, sviluppando la trattazione a partire dalla metafora del viaggio. E' il viaggio dei bambini che avanzano nel proprio percorso di crescita alla scoperta di sé e degli altri, incontrando tuttavia inevitabili difficoltà, alcune "naturali" e positive, legate alla sfida di apprendere cose nuove, altre dannose, provocate da contesti familiari difficili e relazioni negative, che possono compromettere il loro equilibrio e il loro sviluppo.

Il rapporto è stato realizzato con il supporto scientifico dell'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Friuli Venezia Giulia (IRES-FVG), che ha curato un'annuale raccolta di dati – definiti "dati minimi" – relativi alla condizione dei minori in regione, volta a fornire una base conoscitiva concreta su cui poter pianificare delle adeguate politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ogni capitolo si apre con una parte introduttiva che descrive il fenomeno in oggetto nei suoi caratteri più generali, al fine di poter contestualizzare i dati che lo rappresentano entro uno scenario più ampio, come quello nazionale. Segue poi l'analisi della tematica livello locale, con dati disaggregati e opportune comparazioni tra più annualità e tra contesti territoriali diversi. Non mancano i

---

<sup>81</sup> "Riproporre un quadro completo ed aggiornato dei flussi informativi sulla condizione di bambini, ragazzi e famiglie della nostra regione, significa intensificare e sostenere le azioni sin qui intraprese per la costruzione di un welfare condiviso su infanzia e adolescenza, rinnovando un impegno politico per la diffusione sui territori di servizi sempre più qualificati ed efficaci, anche a partire dalla fotografia dei bisogni dei più piccoli, in una società sempre più complessa." (A. M. Dapporto, in Regione Emilia-Romagna (2008) "*Crescere in Emilia-Romagna. Secondo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza - anno 2008*", pag. 9).

riferimenti ai contesti regionali vicini, in particolare il Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La seconda parte del volume raccoglie numerose tavole statistiche provenienti da varie fonti (ISTAT, Ministero della Pubblica Istruzione, Centro Regionale di Documentazione e Analisi sull'infanzia e l'adolescenza, etc) relativamente alle diverse tematiche trattate nel rapporto.

Il testo si struttura in cinque capitoli, ognuno corrispondente ad una tappa di un ipotetico viaggio nel mondo dell'infanzia. In apertura vengono presentati i protagonisti di questo percorso, ovvero i bambini del Friuli Venezia Giulia e le loro famiglie, attraverso una descrizione ed un'analisi dei principali dati demografici, con frequenti confronti con la realtà veneta e trentina. L'eloquente titolo del capitolo - "La Cicogna stanca"- richiama uno dei punti deboli della regione, come in generale dell'Italia, ovvero il declino della natalità, in parte mitigato dai flussi migratori.

Con il secondo capitolo, intitolato "Correre e saltare", inizia la narrazione del viaggio vero e proprio, che inizialmente si presenta piacevole e giocoso. Viene presentata la consistenza e la tipologia dei servizi per la prima infanzia, sottolineando alcuni nodi critici:

- Si conferma la necessità di una capillare diffusione di strutture e servizi a sostegno delle famiglie per poter permettere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.
- Esiste una forte differenziazione territoriale nella distribuzione dei servizi, che si presentano ancora troppo rigidi e con costi molto elevati.

Nel terzo capitolo, il viaggio prosegue per mare, dove il piccolo viaggiatore incontra scogli e onde burrascose, che rischiano di fargli perdere la rotta: è il difficile percorso di quei bambini le cui condizioni di vita sono rese precarie da fattori che non dipendono da loro, rendendo a volte necessario l'allontanamento dal contesto familiare per essere inseriti in un luogo sicuro e protetto. Trattando dunque il tema della tutela dei minori a rischio, si sottolinea la necessità di rilanciare l'accoglienza come dimensione costitutiva delle comunità locali, una sfida a cui

sono chiamati a rispondere sia le istituzioni che i singoli cittadini, attraverso un'azione sinergica di amministratori, operatori pubblici e privati, famiglie. Uno strumento importante in questo ambito è svolto dai sistemi informativi regionali, in quanto possono fornire un notevole supporto nel coordinare ed integrare la pluralità di soggetti e risorse attivabili. In particolare, il riferimento è all'Anagrafe dei Minori Fuori Famiglia (AMFF), quale modulo specifico della Cartella Sociale Informatizzata (CSI).

Un'opportunità ai minori in difficoltà, tuttavia, può essere data dalle “Ancore di salvezza” richiamate nel titolo del terzo capitolo e rappresentate dall'affidamento familiare, dall'adozione o dall'inserimento in una struttura di accoglienza. Tali risorse non sono tuttavia esenti da alcune criticità, segnalate nel rapporto:

- il problema dei minori fuori famiglia divenuti maggiorenni che, nonostante non abbiano acquisito una piena autonomia, si trovano costretti a dover abbandonare le strutture di accoglienza per sopraggiunti limiti d'età;
- la questione dei minori stranieri non accompagnati, fenomeno che, in Friuli Venezia Giulia, vista la sua collocazione geografica di confine, assume una particolare consistenza numerica.

Il quarto capitolo, intitolato “La lunga marcia”, descrive il viaggio dei bambini lungo i sentieri della scuola, percorsi ben segnati e delimitati, il cui ritmo deve essere mantenuto perché le soste e i ritardi possono essere penalizzanti. Dopo l'analisi dei dati relativi alla consistenza e alle caratteristiche della presenza scolastica in Friuli, viene presentata un'approfondita riflessione sul tema della dispersione scolastica nella scuola secondaria di secondo grado, dovuta a vari fattori, fra cui la rigidità del sistema scolastico, l'insufficiente attività di orientamento, la difficile integrazione fra istruzione generale e professionale. Due ulteriori questioni critiche vengono sollevate nel rapporto: l'accoglienza degli alunni stranieri, la cui incidenza risulta essere maggiore rispetto a quella riscontrata in altre regioni, e l'integrazione degli alunni con disabilità. Per entrambe queste problematiche, sottolineano gli autori, si rende necessaria la formulazione di uno specifico piano di monitoraggio che consenta di avere informazioni più precise e

attendibili sui fenomeni in oggetto, al fine di poter attivare pratiche reali di integrazione.

Il viaggio si conclude in maniera non certamente ottimistica, descrivendo un sentiero divenuto pericoloso perché è lo stesso viaggiatore che, privo di compagni affidabili e punti di riferimento validi, intraprende percorsi accidentati che lo fanno inciampare e allontanare dalla meta. Il quinto capitolo, “Sentieri tortuosi”, è dunque dedicato a quei ragazzi che, in situazioni di gravi carenze familiari e sociali, manifestano comportamenti antisociali, devianti e violenti, come il bullismo, il vandalismo urbano, episodi di aggressione, che rientrano nella cornice concettuale della criminalità, rendendo necessario l’intervento dell’autorità giudiziaria. Come sottolineano gli autori del rapporto, si tratta di un problematiche a cui dedicare particolare attenzione, sia dal punto di vista della prevenzione che di quello della responsabilizzazione e del recupero dei minori coinvolti.

### ***3.2 Nessuno è minore 2007 – Relazione sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza nel Veneto***

Come nella precedente edizione del 2006, il rapporto ha mantenuto il titolo “Nessuno è minore”, confermando la volontà degli autori di mantenere un esplicito riferimento alla Convenzione del 1989 e al principio del superiore interesse del fanciullo.

Il rapporto presenta, attraverso l’analisi di dati qualitativi e quantitativi, la fotografia dei bambini e dei ragazzi che vivono in Veneto, soffermandosi in particolar modo sulla situazione dei minori lontani dalla loro famiglia.

Nel capitolo iniziale del volume viene delineato il contesto sociale di riferimento, attraverso l’esame della realtà socio-demografica veneta. Per non perdere di vista il quadro nazionale, tuttavia, tale analisi è stata condotta attraverso un confronto con altre realtà regionali che, per contiguità geografica e affinità socio-

economiche, sono più assimilabili al Veneto: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana. Dopo aver definito il contesto generale, il rapporto approfondisce alcuni aspetti specifici, relativi ai servizi per la prima infanzia, alle scuole d'infanzia e a i consultori familiari pubblici operanti sul territorio regionale.

Il secondo capitolo è dedicato alla presentazione di una mappa del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, ovvero una misurazione comparativa dei diversi livelli di benessere nei diversi ambiti territoriali. Tale mappa è stata realizzata con il duplice scopo di offrire una maggiore conoscenza delle differenti condizioni sociali dei minori nei territori in esame e garantire un valido supporto alle amministrazioni locali in materia di pianificazione delle politiche giovanili.

Fondamentale per la definizione del concetto multidimensionale di benessere risulta essere un approccio "orientato ai diritti", in particolare quelli enunciati dalla Convenzione del 1989. Come sottolinea Belotti, "La CRC appare un riferimento importante per lo studio del benessere perché propone una prospettiva che va al di là delle mere esigenze, spesso enfatiche, di protezione che la moderna società adulta tende sempre di più a definire e standardizzare. Perché propone una stretta interdipendenza tra diritti positivi, orientati al riconoscimento del bambino come soggetto competente, produttore di cultura e di relazioni, e diritti di protezione come la cura e la rappresentanza d'interessi. Infine perché considera i diritti dell'infanzia da diverse prospettive e propone una forte interconnessione tra i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali."

La mappa è stata realizzata grazie ad un sistema di indicatori statistici, individuati in base alle tre dimensioni della protection, provision e participation, relative ai diritti enunciati nella CRC. Nello specifico, si è fatto ricorso a 64 indicatori semplici organizzati in 23 ambiti e riuniti in 7 grandi dimensioni del benessere: relazioni e legami, benessere soggettivo, partecipazione sociale, salute alla nascita e mortalità, esclusione scolastica, diffusione e uso dei servizi, sicurezza e pericolo. Attraverso l'individuazione di queste sette dimensioni, è stato focalizzato un quadro del benessere infantile ed adolescenziale meno disarticolato e

frammentato rispetto al passato, mettendo in relazione tra loro informazioni provenienti da diverse fonti e da diversi ambiti.

Il terzo capitolo del rapporto analizza la situazione dei bambini lontani dalla propria famiglia, sviluppando in particolare le tematiche dell'affidamento familiare, dell'inserimento in comunità all'indomani della Legge 149/2001, dell'adozione nazionale e internazionale. Per quanto riguarda l'analisi del processo di deistituzionalizzazione, caratterizzato in Veneto dalla nascita di numerose piccole comunità residenziali basate sull'accoglienza di tipo familiare, si evidenziano nel rapporto alcune importanti conclusioni:

- Nelle strutture diminuiscono (pur rimanendo la maggioranza) i minori italiani, ma aumentano gli stranieri, in particolare i minori non accompagnati.
- Prevalgono le accoglienze degli adolescenti, ma ci sono anche dei piccolissimi (0-5 anni).
- Le motivazioni dell'inserimento sono riconducibili più a difficoltà relative alle relazioni familiari che a problematiche riguardanti il minore.
- La povertà dei genitori è sempre meno un motivo di allontanamento dalla famiglia, anche se rappresenta ancora un aspetto da non trascurare e che richiederebbe altri interventi.
- Nelle comunità del Veneto si accolgono anche bambini provenienti da altre regioni, contemporaneamente non si sa con esattezza quanti dei bambini veneti allontanati dalla loro famiglia vengano accolti in altre regioni.
- L'inserimento in una struttura residenziale è spesso attuato senza il consenso dei genitori del bambino e, in generale, la collaborazione fra servizi sociali e famiglie risulta piuttosto difficile.
- Non sempre i bambini vengono inseriti in comunità residenziali vicine alla propria famiglia. Spesso ciò provoca, accanto alla lacerazione dei legami familiari, una separazione completa del minore dai suoi mondi vitali: servizi, scuola, amici, gruppo amicale.
- Lo strumento privilegiato di regolazione dei rapporti con la famiglia di origine è il Progetto quadro o di presa in carico, inclusivo di un Progetto educativo

individualizzato (Pei), che viene predisposto nella stragrande maggioranza dei casi, ma spesso non è seguito da un'effettiva e regolare verifica congiunta dei risultati raggiunti, restando in definitiva una mera dichiarazione d'intenti.

- Gran parte dei bambini mostra di avere rapporti stretti con la propria famiglia di origine, prefigurando nel futuro delle possibilità di riduzione dei tempi di permanenza nelle strutture, tuttavia persistono gruppi di bambini che non hanno alcun rapporto con la propria famiglia di origine.
- Aumenta l'apertura verso la società esterna della comunità residenziale, anche se permane un'area non irrilevante di adolescenti che nel tempo libero rimangono sempre all'interno della struttura.
- Le "fughe" dalle comunità sono in forte calo, ma sempre rilevanti; in quasi tutti i casi si tratta di nomadi e adolescenti stranieri.
- Frequenti sono i "passaggi" da comunità a comunità: non sempre la scelta della struttura di accoglienza appare idonea alle problematiche che porta con sé il minore accolto.
- Le lunghe permanenze, cioè quelle maggiori di 2 anni, rimangono un aspetto rilevante.
- L'offerta residenziale ha reagito di fronte all'aumento considerevole della domanda di inserimento di bambini stranieri, "specializzandosi" nell'accoglienza di questa tipologia di minori.
- I diciottenni costituiscono una particolare categoria di giovani che meriterebbe maggiore attenzione e sostegno, in quanto in molti casi vengono dimessi per raggiunti limiti d'età nonostante le difficoltà che hanno motivato il loro allontanamento non siano ancora state risolte.
- Carenti sono le informazioni relative agli adolescenti con a carico un procedimento penale e inseriti in comunità.

L'ultima parte del capitolo relativo ai minori lontani dalla propria famiglia, è all'adozione nazionale e internazionale. Tre sono le parole chiave attorno a cui ruota la trattazione: integrazione, rete, accompagnamento. Integrazione dei diversi attori che intervengono nelle varie fasi dell'iter adottivo: l'equipe adozioni del consultorio

familiare, il Tribunale per i Minorenni, l'ente autorizzato, la Commissione per le adozioni internazionali, a cui si aggiungono i soggetti che a vario titolo agiscono nei Paesi di origine del bambino (autorità estere, consolati e ambasciate, gestori di istituti, ecc.). "Fare rete" come azione indispensabile per giungere ad un efficace coordinamento di tutti i soggetti coinvolti. Accompagnamento come modalità attraverso cui realizzare il sostegno alla coppia e al minore: accompagnare ad una scelta consapevole, accompagnare al miglior abbinamento possibile, accompagnare il minore nel suo percorso di integrazione.

### ***3.3 Crescere in Emilia-Romagna. Secondo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Anno 2008***

Il rapporto, strutturato secondo i diversi contesti di crescita delle giovani generazioni, ha come obiettivo quello di restituire un quadro aggiornato sulle condizioni e i bisogni dei bambini e dei ragazzi dell'Emilia-Romagna e sui servizi loro dedicati. All'interno della pubblicazione, che si presenta piuttosto articolata e corposa, vengono sviluppate cinque grandi tematiche: gli strumenti per un welfare condiviso, l'istruzione, le aree del disagio e i servizi sociali, la tutela e l'accoglienza, le opportunità educative, culturali e sportive. Le riflessioni in merito a tali tematiche sono supportate da numerose tavole statistiche e grafici, con approfondimenti su progetti, specificità territoriali ed evoluzioni normative regionali.

L'idea centrale del primo capitolo, come del resto di tutto il rapporto, è quella di un welfare condiviso dell'infanzia e dell'adolescenza, da realizzarsi attraverso una pluralità di strumenti, fra cui l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, i sistemi informativi specializzati sui minori, il Piano sociale e sanitario 2008-2010 della Regione Emilia Romagna. Per quanto riguarda il monitoraggio, l'Emilia-Romagna si colloca certamente fra le Regioni italiane più avanzate, con la predisposizione di una serie di banche dati elettroniche, fra cui:

- **SISAM**: complesso software gestionale che rileva i dati sui minori assistiti dai servizi socio-territoriali, sui loro nuclei familiari, sugli interventi ed sugli eventuali provvedimenti giudiziari di cui sono destinatari, sulle risorse attivate (umane ed economiche), nonché sui nuclei familiari disponibili all'affidamento o all'adozione.
- **SPIER (Sistema Informativo Servizi per la Prima Infanzia)**: raccoglie i dati relativi a nidi d'infanzia, micro-nidi, sezioni di nido aggregate a scuole dell'infanzia o ad altri servizi educativi/scolastici, spazi bambino e centri per bambini e genitori, con il duplice scopo di disporre di dati per il riparto dei finanziamenti regionali e di controllare lo sviluppo del sistema dei servizi.
- **SIPS (Sistema Informativo delle Politiche Sociali)**: raccoglie, elabora e diffonde i dati dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari della regione; rileva la spesa sostenuta da Comuni per gli interventi sociali e socio-sanitari; gestisce il sistema informativo del Terzo settore con rilevazioni periodiche su Cooperative sociali, Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di Promozione sociale.

Nell'ambito dell'integrazione istituzionale, un interessante riferimento è dato dal Gruppo tecnico interassessorile regionale, istituito la legge regionale 10/2004, allo scopo di «analizzare le ricadute delle normative dei diversi settori sulle condizioni dei bambini e dei ragazzi». Il gruppo ha prodotto un primo documento, intitolato “La mappa dei diritti dei bambini e degli adolescenti nelle politiche della Regione Emilia-Romagna”, uno strumento di lavoro che fornisce una fotografia sullo stato dell'arte delle attività svolte dalla Regione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Partendo da un'analisi della legislazione regionale, sono state individuate più di trenta leggi che possono avere ricadute sulle condizioni di vita dei minori, riguardanti tematiche differenti ma indubbiamente correlate: programmazione territoriale, trasporti e mobilità, politiche ambientali, politiche per la sicurezza, norme in materia di turismo, oltre che gli ambiti propri delle politiche sociali e sanitarie, educative e della formazione.

Nel secondo capitolo viene sviluppato il settore dell'istruzione, partendo dai servizi educativi per la prima infanzia, arrivando fino alla scuola secondaria di II

grado. Il rapporto vede l'approfondimento di alcune particolari tematiche, come la questione degli alunni di cittadinanza non italiana o nomadi, della dispersione scolastica e della disabilità. Alcune riflessioni vengono spese anche sul versante della formazione, come ad esempio nei paragrafi dedicati alla pedagogia interculturale e al ruolo dei coordinatori pedagogici. Nell'ultima parte del capitolo, invece, sono stati inseriti alcuni dati relativi agli interventi di edilizia scolastica, sottolineando la carenza di fondi da parte di Comuni e Province.

Il terzo capitolo tratta le aree del disagio, analizzando il ruolo dei servizi sociali nei casi di bambini e nuclei familiari in difficoltà. Vengono dunque esaminati una serie di dati riguardanti l'utenza, le risorse e gli interventi dei servizi socio-assistenziali per minori presenti sul territorio regionale, con una particolare attenzione al sostegno dei minori stranieri, compresi i non accompagnati. Dall'analisi delle principali motivazioni di presa in carico emerge che, alla radice del disagio, nella maggioranza dei casi vi sono non tanto specifiche problematiche del minore, bensì criticità legate alle condizioni economiche, lavorative e abitative della famiglia. Nel rapporto si sottolinea quindi la necessità di un rapido intervento da parte delle istituzioni regionali competenti per riprogrammare in maniera efficace le politiche del lavoro e della casa. Una parte del terzo capitolo si concentra sulle problematiche dei minori con disabilità. La prospettiva di analisi è quella del cosiddetto "progetto di vita", un approccio di intervento che, come evidenziato dalle stesse associazioni di persone con handicap, dovrebbe portare a garantire un insieme integrato di interventi e servizi, rivolti alla globalità dei bisogni del bambino e della sua famiglia. Dall'analisi dei dati, il rapporto traccia un giudizio positivo sull'attività della rete regionale di servizi, anche se sottolinea la possibilità di migliorare alcuni aspetti quali l'integrazione, la continuità e la collaborazione tra i vari soggetti e percorsi, così come il potenziamento dei servizi sociali ed educativi per l'ambito extra-scolastico ed una nuova definizione delle modalità di integrazione socio-sanitaria, così come previsto dal nuovo Piano sociale e sanitario.

Il terzo capitolo si chiude con una panoramica sulla situazione dei ragazzi imputati di reato. A seguito di alcune tavole statistiche relative al numero degli

ingressi nelle strutture detentive, viene fatta una riflessione relativamente all'alta percentuale di stranieri inseriti all'Istituto penale minorile, dovuta, secondo gli autori del rapporto, ad una condizione di svantaggio sociale dei ragazzi stranieri che delinquono, piuttosto che ad un fenomeno di criminalità minorile straniera dilagante. Infatti, per gli adolescenti non italiani appare più difficile l'applicazione di quelle misure alternative alla detenzione (in primis la messa alla prova) che invece dovrebbero costituire la prassi nel diritto penale minorile.

Il quarto capitolo delinea il sistema di tutela e accoglienza, che si articola nelle forme dell'affidamento familiare, dell'accoglienza in comunità o dell'adozione. L'attenzione si concentra, dunque, sui bambini e ragazzi che provengono da nuclei familiari problematici, e sui minori vittime di violenze sessuali. Negli ultimi anni, l'incremento dell'affido, anche se di lieve misura, mantiene l'Emilia-Romagna in una posizione di eccellenza a livello nazionale, anche se gli autori del rapporto mettono in luce alcuni elementi critici emersi dall'analisi dei dati statistici:

- I collocamenti in comunità aumentano con una frequenza quattro volte superiore agli affidamenti familiari.
- Cresce il numero degli affidamenti giudiziali, a scapito di quelli consensuali.
- Per quanto riguarda minori stranieri, il tasso di incremento dei collocamenti in comunità appare molto superiore rispetto a quello degli affidamenti familiari. Ciò è sicuramente un segnale delle particolari difficoltà che presenta l'affidamento familiare di bambini stranieri. Per contrastare questa tendenza, è necessario intensificare gli sforzi di preparazione delle coppie candidate all'affidamento familiare sulle problematiche derivanti dall'intreccio di culture differenti.
- Il collocamento dei disabili in affidamento è aumentato del 50%. Se da un lato questo dato può essere un segnale di una maggiore sensibilità e disponibilità all'accoglienza, dall'altro può anche essere interpretato come il risultato di una maggiore difficoltà delle famiglie naturali ad accettare e farsi carico della disabilità. Per sciogliere questi dubbi sarebbero necessarie indagini di

approfondimento al fine di stabilire, ad esempio, una correlazione con l'età del bambino affidato ed i problemi presentati dal suo nucleo familiare.

- Vi è una forte differenza delle risposte di accoglienza nelle province. Mentre alcuni territori riescono a conseguire risultati molto positivi, altri denotano una certa sofferenza. Questa diversità delle risposte da parte dei territori richiede che vi sia una forte connessione tra Regione, Province ed Enti locali per la programmazione, la realizzazione ed il monitoraggio delle politiche per l'accoglienza.

Per quanto riguarda il sistema di strutture residenziali e semiresidenziali per minori, un tema sensibile sollevato nel rapporto è quello relativo all'equilibrio delle risorse di accoglienza. Secondo gli autori, infatti sarebbe importante arrivare a diversificare quanto più possibile l'offerta di strutture all'interno delle province, in relazione alle diverse età e problematiche dei minori, puntando a soddisfare tutte le necessità del territorio. Questo eviterebbe di costringere un minore a doversi allontanare eccessivamente dal proprio contesto di appartenenza per poter trovare una struttura idonea alle sue esigenze e disponibile ad accoglierlo.

L'ultimo capitolo offre una panoramica delle attività educative, culturali e sportive per i minori, sia come proposte per il tempo libero, che come momenti strutturati all'interno della programmazione scolastica. Educazione ambientale e alimentare, progetti legati alla sostenibilità e all'Agenda 21 locale, consigli comunali dei ragazzi e iniziative per la promozione dei diritti dell'infanzia, laboratori all'interno di musei e biblioteche: sono diversificati gli ambiti in cui vengono elaborate nuove progettualità per i più giovani, nell'ottica della promozione di opportunità ereditata dalla l.285/1997. Ma non solo attività culturali ed educative, anche nello sport e nel tempo libero emergono dal rapporto numerose iniziative da parte di associazioni ed istituzioni pubbliche per coinvolgere bambini e ragazzi, nella prospettiva dell'inclusione. Particolarmente interessante risulta l'indagine riportata nel rapporto su Oratori e Centri estivi nelle Diocesi della Regione, realizzata nell'a.s. 2006/07 attraverso la collaborazione del Servizio Diocesano per la Pastorale Giovanile della Chiesa di Bologna, dalla quale emerge

un quadro di esperienze molto frequentate e una ricca serie di iniziative, sia durante l'anno scolastico che nei mesi estivi. Si conferma dunque un ruolo molto importante nell'ambito educativo dell'associazionismo cattolico, che fornisce un prezioso supporto alle famiglie, spesso in maniera gratuita e volontaria.



## 4 I rapporti a livello locale: l'esempio del Comune di Genova e delle Province di Trento e Verona

Per quanto riguarda l'analisi della condizione dei minori a livello locale, non sembra particolarmente diffusa in Italia la produzione di veri e propri rapporti, quanto piuttosto la redazione di piani o bilanci sociali contenenti alcuni capitoli dedicati alle politiche e agli interventi realizzati dagli Enti locali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.<sup>82</sup> In altri casi, sono state pubblicate ricerche specifiche su alcuni particolari ambiti, come ad esempio alcune pubblicazioni dei Comuni di Bologna<sup>83</sup> e di Modena<sup>84</sup>.

Per la presente trattazione, sono stati comunque scelti tre rapporti, relativi alla città di Genova, alla Provincia di Verona e a quella di Trento. Questi volumi, pubblicati nel 2007 e nel 2009,<sup>85</sup> al di là delle peculiarità che li contraddistinguono, presentano alcune analogie fra di essi:

- tutti e tre si propongono di delineare un quadro d'insieme della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, nella consapevolezza, tuttavia, della non esaustività del loro contenuto, data la complessità del mondo giovanile e l'inevitabile esclusione di alcune tematiche dalla trattazione;

---

<sup>82</sup> È il caso ad esempio del Piano sociale per la qualità della vita per la città di Bolzano 2004-2006, del Bilancio sociale 2008 del Comune di Udine e di Sassari, del Rapporto sociale 2007 di Ancona.

<sup>83</sup> "I numeri della scuola di Bologna - Classi - Iscritti - Provenienze - a.s. 2007/2008", "Alunne/i con cittadinanza non italiana nella scuola statale e non statale primaria, secondaria di 1° e di 2° grado di Bologna a.s. 2007/2008", "L'integrazione delle bambine/i e delle alunne/i disabili nei nidi e nelle scuole di Bologna a.s. 2007/2008", "Le scelte scolastiche delle ragazze e dei ragazzi bolognesi. Analisi di genere su alcuni indicatori statistici relativi all'istruzione. Dicembre 2009"

<sup>84</sup> "Cittadini di Modena, cittadini d'Europa. Ricerca sui giovani modenesi fra i 15 e i 24 anni" (2004), "I giovani e la pratica sportiva" (2008)

<sup>85</sup> Più precisamente, il rapporto di Genova è del 2007, mentre i rapporti di Trento e Verona sono del 2009.

- sono accomunati dalla volontà di creare un patrimonio comune di conoscenze che possa orientare le scelte politiche e innescare un processo di dialogo fra istituzioni ed operatori;
- sono rivolti a tutti coloro che, a livello locale, vengono coinvolti nella progettazione delle politiche per l'infanzia e ai diversi attori del sistema socio-educativo e sanitario locale. Bisogna specificare tuttavia che solamente nel rapporto di Verona vengono esplicitamente indicati i destinatari<sup>86</sup>, mentre negli altri due casi possono essere dedotti analizzando le parti introduttive<sup>87</sup>;
- i dati statistici vengono generalmente analizzati in un'ottica comparativa, consentendo continui raffronti tra la situazione a livello nazionale o regionale, e quella locale.

Se, come evidenziato, si riscontrano alcuni elementi di affinità tra i rapporti oggetto d'esame, non mancano tuttavia i punti di divergenza, riguardanti in particolare:

- Il territorio di riferimento: mentre nel caso del capoluogo ligure, infatti, il rapporto è incentrato sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Comune di Genova, per Verona e Trento l'ambito territoriale oggetto d'indagine si allarga fino a comprendere l'intera Provincia.

---

<sup>86</sup> "Il rapporto è rivolto agli adulti che a diverso titolo si occupano di infanzia ed adolescenza nella provincia veronese: amministratori locali e rappresentanti delle Istituzioni, assistenti sociali, psicologi, neuropsichiatri, educatori, pediatri, volontari, insegnanti, operatori sportivi, ricercatori." (Centro Studi GB Rossi (2010), *"Un patto per le nuove generazioni. Rapporto sulla condizione dell'Infanzia nella provincia di Verona"*, Scripta Edizioni, pag. 5)

<sup>87</sup> Nella Premessa del rapporto di Trento si afferma: "A tutti coloro che, per professione o per passione, stanno dalla parte dei giovani, in primo luogo agli Amministratori, è affidato, dunque, il compito di tradurre la ricerca in azione e la comprensione e spiegazione in intervento e impegno." (G. Pollini, in Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *"Giovani in Trentino 2009. Analisi e letture della condizione dell'infanzia e dei giovani. Terzo rapporto biennale"*, Editore Provincia Autonoma di Trento – IPRASE del Trentino, 2010, pag. 8), mentre nella parte introduttiva del rapporto di Genova si dichiara: "Credo che il Rapporto possa essere strumento per sollecitare dialogo e confronto tra quanti sono impegnati a promuovere ed a realizzare nella nostra città politiche per i più giovani. In questa direzione l'Assessorato si impegnerà, promuovendo occasioni di dibattito a livello cittadino e municipale con i diversi attori del sistema educativo e sociale." (P. Veardo, in Comune di Genova *"Rapporto 2007. Condizione dell'infanzia e dell'adolescenza a Genova"* pag. 7)

- L'ente di coordinamento: i rapporti sono stati realizzati rispettivamente dall'Osservatorio Infanzia Adolescenza del Comune di Genova<sup>88</sup>, dall'Osservatorio permanente sulla condizione dell'infanzia e dei giovani della Provincia autonoma di Trento<sup>89</sup> e dal Centro Studi GB Rossi di Verona.<sup>90</sup> Nonostante siano tutti enti specializzati nella raccolta ed elaborazione di dati relativi ai minori, gli autori che in prima persona hanno curato la stesura dei rapporti si diversificano molto a seconda del contesto di appartenenza. Mentre a Genova, infatti, si tratta di funzionari del Comune appartenenti all'Osservatorio, a Trento ha operato un'équipe di ricercatori in ambito sociologico, mentre a Verona è stata fatta una scelta più complessa: oltre al gruppo redazionale, composto da un responsabile nominato da I.Ci.S.S.<sup>91</sup>, un rappresentante del Comitato di Verona per l'Unicef e un esperto di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sono stati raccolti numerosi contributi da parte di vari professionisti in materia di infanzia operanti nel territorio veronese.<sup>92</sup>
- La prospettiva d'analisi: la diversa provenienza e formazione degli autori ha probabilmente contribuito a costruire rapporti molto diversificati per quanto riguarda l'impostazione e l'approccio al tema comune della condizione minorile.

---

<sup>88</sup> L'Osservatorio Infanzia e Adolescenza, istituito all'interno dell'Assessorato all'Infanzia e Scuola del Comune di Genova nell'ambito del Piano Territoriale d'Intervento legge 285/97, ha operato a partire dal 2000 per valorizzare il patrimonio informativo degli Enti che nel contesto cittadino lavorano a favore di bambini e ragazzi.

<sup>89</sup> Istituito con la Legge Provinciale n.5 del 2007, fa parte dell'IPRASE (Istituto Provinciale per la Ricerca e la Sperimentazione Educativa)

<sup>90</sup> Frutto di un'iniziativa congiunta degli Istituti Civici di Servizio Sociale (ICISS) e del Comitato Unicef di Verona, il Centro è stato creato nel 2009 allo scopo di promuovere lo studio della condizione minorile nel territorio, elaborare ipotesi di intervento e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>91</sup> Gli Istituti Civici di Servizio Sociale - I.Ci.S.S. di Verona traggono origine a seguito della Delibera della Giunta Regionale del Veneto del 24.11.1994, n° 2932, che ha autorizzato una serie di I.P.P.A.B. di Verona (Orfanotrofio Femminile, Pio Istituto Elemosiniere Sacco, Opera Pia Policella, Collegio Artigianelli, Istituto Fanciulli Derelitti, Asilo Infantile di Avesa, Istituto Ettore Calderara, Fondazione Berto Barbarani, Patronato Minorenni "Cesare Lombroso", L'Opera Pia "Ragazzi Nostri") alla fusione per incorporazione all'Ente originario, l'Orfanotrofio Femminile. L'Ente, che nel 2006 ha fissato nei servizi a favore dei minori e della famiglia la propria nuova Mission istitutiva, coordina le attività del "Centro Studi GB Rossi Infanzia Adolescenza.

<sup>92</sup> "Per la realizzazione del Rapporto abbiamo incontrato, intervistato, dialogato e discusso con decine di responsabili di servizi, progetti, enti. Gli autori del Rapporto, elencati alla fine, sono 59.(Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, Cit., pag. 7)

Lo studio “Giovani in Trentino 2009. Analisi e letture della condizione dell’infanzia e dei giovani. Terzo rapporto biennale”, elaborato da un gruppo sociologi, fotografa con scientificità chi sono i giovani trentini, attraverso un’analisi sistematica e puntuale. I dati statistici sono analizzati in maniera oggettiva, i fenomeni vengono osservati da un punto di vista esterno.

Tutt’altra prospettiva, invece, è quella offerta dalle altre due pubblicazioni, intitolate “Rapporto 2007. Condizione dell’infanzia e dell’adolescenza a Genova” e “Un patto per le nuove generazioni. Rapporto sulla condizione dell’Infanzia nella provincia di Verona. Anno 2009.” Riunendo in un quadro d’insieme informazioni provenienti da varie fonti, questi due rapporti analizzano i principali contesti della vita quotidiana di bambini e ragazzi: dalla famiglia alla scuola, dall’ambito sanitario a quello ricreativo. Più che puntare su una descrizione analitica dei fenomeni oggetto d’indagine, viene privilegiata la dimensione narrativa e partecipativa, lasciando così ampio spazio a riflessioni, valutazioni, ragionamenti, commenti, provenienti sia dagli autori che da amministratori e operatori, chiamati a portare la propria testimonianza e il proprio punto di vista sulle questioni relative all’infanzia e all’adolescenza.

- I presupposti: nel caso del capoluogo ligure, un possibile presupposto alla realizzazione del rapporto può essere individuato nel programma UNICEF “Costruire città amiche delle bambine e dei bambini”, citato nella Prefazione. Si tratta di un progetto composto da “nove passi” fra cui appunto l’elaborazione di un regolare rapporto, frutto di una raccolta sistematica di dati sui minori e sui loro diritti.

Per quanto riguarda Trento, invece, l’idea di realizzare il rapporto nasce principalmente da due considerazioni: da un lato vi è la consapevolezza che “studiare i giovani e investire in loro significa studiare la società nel suo complesso e investire per il suo futuro”<sup>93</sup>, dall’altro l’esigenza di trovare nuove letture dell’universo giovanile, interpretazioni che sappiano andare oltre gli

---

<sup>93</sup> G. Pollini, in Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C. (a cura di), *Giovani in Trentino 2009.*, cit., Pag. 8

stereotipi e le semplificazioni, per tentare di cogliere le rapide trasformazioni in atto.

La pubblicazione di Verona, infine, nasce come risposta alla scarsa conoscenza dell'infanzia, dovuta principalmente all'assenza di un efficace sistema di monitoraggio a livello locale.<sup>94</sup> Radicata è poi la convinzione che un rapporto possa contribuire alla promozione dei diritti dei bambini, attraverso la diffusione delle conoscenze sulle loro reali condizioni di vita e sulle attività realizzate per la loro promozione e tutela.

- Gli obiettivi: le finalità riscontrate nei rapporti sono diverse, alcune indicate esplicitamente nelle parti introduttive, altre invece possono essere dedotte analizzando il contenuto dei capitoli. Innanzitutto, si può considerare valido per tutti e tre i volumi, l'obiettivo di condividere e riunire in un quadro d'insieme il patrimonio informativo sull'infanzia e l'adolescenza proveniente da varie fonti, facendo emergere le differenze fra la situazione a livello locale e quella a livello regionale o locale. La seconda finalità comune può essere individuata nel tentativo di dare visibilità a quanto viene realizzato a favore di bambini e ragazzi a livello locale, dando voce, nel caso di Genova e Verona, a coloro che sono concretamente impegnati nella costruzione di politiche e interventi a favore dei minori. Infine, va segnalato l'obiettivo, forse quello più ambizioso, di orientare le politiche e sollecitare nuovi indirizzi di programmazione, stimolando il dialogo tra istituzioni e attori del sistema socio-educativo.

---

<sup>94</sup> “Nello sviluppare la nostra missione, [...] abbiamo rilevato un vuoto di conoscenza circa l'infanzia e l'adolescenza veronese. Vuoto che genera una incapacità di comprendere i fenomeni emergenti e pertanto impedisce di orientare politiche ed azioni in modo mirato.” (Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, Cit. pag. 7)

#### **4.1 Rapporto 2007 “Condizione dell’infanzia e dell’adolescenza” a Genova**

Il volume, pubblicato nel 2007, si intitola semplicemente “Condizione dell’infanzia e dell’adolescenza a Genova”, ed aggiorna i contenuti dei precedenti rapporti, usciti nel 2001 e nel 2004.

Realizzato dall’Osservatorio Infanzia Adolescenza, istituito all’interno dell’Assessorato all’Infanzia e Scuola del Comune di Genova, nell’ambito del Piano Territoriale d’Intervento della città di Genova L. 285/97, il rapporto si pone l’obiettivo di offrire un quadro della condizione minorile nei principali contesti della vita quotidiana (famiglia e scuola), oltre che nelle diverse dimensioni personali e sociali (salute, sicurezza, rapporto con l’ambiente urbano). I dati e gli indicatori utilizzati sono stati aggiornati all’anno 2005 e, dove possibile, sono stati disaggregati a livello delle ex circoscrizioni e quartieri genovesi, nonché confrontati con quanto registrato in Liguria Italia. Il rapporto si compone di cinque sezioni, in cui vengono trattati temi della famiglia, dell’educazione e istruzione, della salute e sicurezza, della città sostenibile per l’infanzia. Al termine di ogni capitolo viene presentato un progetto “bandiera”, scelto per la sua particolare rilevanza in relazione all’argomento affrontato. Il contenuto dei progetti viene approfondito attraverso delle interviste ai vari referenti, “valorizzando le conoscenze di quanti vivono e operano con i più giovani.”<sup>95</sup>

Nella prima sezione del rapporto, intitolata “Bambini dall’eccezionale quotidiano”, viene proposta una sintesi dei principali contenuti dell’indagine Multiscopo Istat del 2005, pubblicati nel rapporto “Come cambia la vita dei bambini” a cura dell’Istituto degli Innocenti di Firenze.<sup>96</sup> Partendo da una panoramica su abitudini, stili di vita e tendenze evolutive di bambini e ragazzi

---

<sup>95</sup> P. Veardo, in Comune di Genova *Rapporto 2007*, cit. pag. 7

<sup>96</sup> Come cambia la vita dei bambini - Indagine statistica multiscopo sulle famiglie, Quaderno 42, Istituto degli Innocenti di Firenze, 2007.

italiani, vengono realizzati dei raffronti tra le diverse Regioni, evidenziando le peculiarità della Liguria rispetto all'ambito nazionale.

Nella seconda sezione vengono analizzati alcuni aspetti demografici sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, relativamente al contesto territoriale di Genova. Dal rapporto emerge come sia in atto nel capoluogo ligure un fenomeno di rarefazione dell'infanzia, in parte contrastato dalla nascita o dall'arrivo di bambini di nazionalità non italiana. L'incremento dei minori stranieri, tuttavia, non costituisce un fenomeno omogeneo in tutta la città, ma sembra si sia concentrato in particolar modo in alcune zone che, nel giro di pochi anni, hanno visto triplicare il valore del tasso di incidenza dei minori stranieri.<sup>97</sup> Gli autori sottolineano il fatto che un cambiamento così repentino pone la necessità di mettere in atto uno sforzo significativo per rispondere ai nuovi bisogni socio-educativi derivanti da una forte presenza di bambini di nazionalità non italiana.

Sul fronte della famiglia, nel rapporto vengono proposte varie riflessioni, tra cui alcune testimonianze da parte di insegnanti, educatori, operatori sociali raccolte intorno al Tavolo Infanzia, nell'ambito del processo di costruzione del Piano Regolatore Sociale per l'infanzia e l'adolescenza. Innanzitutto si rileva come a Genova la maggior parte dei bambini cresca in nuclei familiari sempre più "minuti", con uno o al massimo due figli. Significativa è anche la quota di minori che cresce in una famiglia "divisa" dalla separazione o dal divorzio dei genitori. Crescere in un nucleo monoparentale comporta spesso per i bambini una maggiore esposizione al rischio di impoverimento e una maggiore vulnerabilità sotto il profilo sociale. Legami recisi e legami ricomposti danno vita a nuove "geometrie" familiari (si acquisiscono fratelli, aumenta il numero dei nonni...) entro cui i più giovani sperimentano relazioni articolate e talvolta complesse. All'interno di questi nuovi assetti familiari, i bambini ed i ragazzi sono sempre più "rari" e pertanto "preziosi":

---

<sup>97</sup> "L'aumento dell'incidenza dei minori stranieri ha interessato in modo particolare alcune zone della città: in Centro Ovest, in Valpolcevera ed in Medio Ponente nel 2006 il valore del rapporto minori stranieri su residenti di pari età risulta più che triplicato rispetto a quello registrato nel 2000." (Comune di Genova, *Rapporto 2007*, cit., pag. 26.)

gli adulti, condizionati da una sorta di “ansia genitoriale”, manifestano una certa difficoltà nella gestione della responsabilità educativa, come testimoniato da alcuni responsabili degli Spazi Famiglia genovesi.

Per quanto riguarda i minori fuori dalla famiglia, nel rapporto si evidenzia come dal 2000 al 2005 ci sia stata una diminuzione del numero di bambini ospitati in strutture residenziali, mentre sono in aumento quelli in affido familiare. Questi dati testimoniano la tendenza a mantenere quanto più possibile il minore all’interno di un contesto di tipo familiare, attivando una serie di interventi per supportare i nuclei a rischio. Come viene giustamente osservato dagli autori, “La sfida per i servizi educativi e sociali è quella di sostenere e potenziare le relazioni familiari, soprattutto quelle più fragili, al fine di garantire al più alto numero possibile di bambini e ragazzi il diritto a crescere in ambiente familiare idoneo.”<sup>98</sup> A conclusione del capitolo, viene presentato, attraverso un’intervista, il sistema dei Centri Servizi per i minori e la famiglia, istituiti sul territorio comunale per coniugare interventi destinati ai bambini con iniziative di empowerment della famiglia e dei suoi legami.

La terza sezione si apre con l’analisi di alcuni elementi demografici relativi al settore dell’istruzione, partendo dall’offerta di servizi per la prima infanzia e arrivando fino alla scuola secondaria. Una nota interessante si può riscontrare proprio in riferimento a quest’ultimo ordine scolastico, in riferimento al processo di “liceizzazione” in atto. Il trend è conforme a quanto si registra a livello nazionale, ma appare più marcato nel capoluogo ligure che nel resto del Paese. Secondo gli autori, se da un lato questo fenomeno può essere considerato come una conseguenza del forte investimento delle famiglie sui percorsi formativi dei propri ragazzi (in prevalenza figli unici), dall’altro, sarebbe forse necessario interrogarsi sulla reale efficacia delle politiche di orientamento allo studio.

Dal rapporto emerge inoltre che un tratto caratteristico della scuola e dei servizi educativi genovesi, come del resto di molte altre realtà italiane, è dato dalla

---

<sup>98</sup> Comune di Genova, *Rapporto 2007*, cit., pag.35.

presenza di un numero rilevante di alunni di nazionalità straniera. Si tratta di un fenomeno in costante crescita, al cui monitoraggio contribuisce l'anagrafe scolastica cittadina<sup>99</sup>, rendendo così il "pianeta studenti immigrati meno indistinto"<sup>100</sup> e contribuendo ad individuare i diversi bisogni formativi in relazione ai differenti percorsi migratori compiuti dai singoli bambini.

Relativamente agli alunni con disabilità, dallo studio emerge una crescita della loro presenza dal 2000 al 2005 nella scuola genovese, confermando l'impegno da parte delle istituzioni per promuovere un loro inserimento precoce nel sistema scolastico e a sostenerne la formazione di grado superiore.

Per quanto riguarda la dispersione scolastica, i dati riportati non evidenziano situazioni di particolare allarme; più critico appare invece il dato degli esiti formativi del percorso scolastico, in quanto vi sono realtà territoriali in cui uno studente su due consegue risultati alquanto modesti, affacciandosi alla scuola secondaria superiore senza un solido bagaglio di prerequisiti. Questi dati sono indicativi della "fatica di studiare" che caratterizza molti percorsi, un disagio che può essere dovuto sia a "difficoltà di apprendimento" che a "disturbi di apprendimento". Una corretta identificazione e distinzione delle due tipologie di problemi consentirebbe la predisposizione di interventi più adeguati. Secondo gli autori del rapporto, tuttavia, in ambito locale le carenze di organico della medicina scolastica e la difficoltà di integrazione tra mondo della scuola e sistema degli interventi socio-educativi extrascolastici hanno inciso, negli ultimi anni, sulla possibilità di attuare efficaci programmi di contrasto del disagio scolastico.

Il quarto capitolo è dedicato ai temi sanitari e della sicurezza. Per quanto riguarda le condizioni di salute dei più giovani nel contesto genovese, un punto di osservazione privilegiato è costituito dall'ospedale pediatrico "Gaslini", che ospita la quasi totalità dei malati genovesi infraquindicenni e dispone di un sistema informativo in grado di delineare il profilo socio-anagrafico dei pazienti e la

---

<sup>99</sup> Il sistema attraverso cui il Comune "censisce" i bambini scolarizzati da 0 a 14 anni per esigenze gestionali di servizi quali ristorazione e trasporti.

<sup>100</sup> Comune di Genova, *Rapporto 2007*, cit., pag. 53.

distribuzione delle principali patologie all'origine dei ricoveri. Da un'indagine effettuata nel 2005, emerge che per i bambini genovesi il ricorso al ricovero in ospedale è in generale meno frequente che nel resto del Paese. Nel rapporto si osserva tuttavia che, segmentando i giovani pazienti per nazionalità, l'ospedalizzazione dei bambini stranieri risulta più consistente: la quota di bambini stranieri ricoverati nel 2005, calcolata sui residenti di pari età e nazionalità, è quasi il doppio di quella registrata presso i piccoli autoctoni. Si tratta di un dato interessante, che, secondo gli autori, dovrebbe essere approfondito, indagando il livello di conoscenza e impiego, da parte dei cittadini provenienti dall'estero, delle risorse della medicina territoriale per la prevenzione e la cura delle patologie dei più giovani. In tema di salute, viene infine sottolineata la necessità, sostenuta da molti operatori sociali, sanitari ed educativi, di promuovere programmi di sorveglianza su quelle che vengono definite le nuove emergenze, in particolare i disordini dell'alimentazione ed i problemi di salute mentale nell'infanzia e nell'adolescenza, solo parzialmente esplorati.

Il rapporto si sofferma inoltre sulla questione dei comportamenti a rischio per la salute, in particolare l'abuso di alcolici e di sostanze stupefacenti tra gli adolescenti, fenomeno che in Liguria appare più diffuso rispetto ad altre regioni italiane.<sup>101</sup> A questa tendenza negativa non si sottrae la città di Genova, come testimoniato dal Servizio per le Tossicodipendenze della Asl 3.<sup>102</sup>

Passando dal versante della salute a quello della sicurezza, in relazione al fenomeno della "violenza dei minori", confrontando i dati su base nazionale relativi alle denunce all'autorità giudiziaria, spetta alla Liguria il livello maggiore di incidenza di minorenni sul totale delle persone denunciate. Anche per quanto riguarda nello specifico la provincia di Genova, il numero di ragazzi denunciati appare in costante crescita. Il paragrafo si chiude con alcune statistiche relative all'istituto della messa alla prova, che risulta largamente utilizzato nella sede di

---

<sup>101</sup> Rapporto 2005 – Andamento del fenomeno delle tossicodipendenze, a cura di Osservatorio Epidemiologico sulle tossicodipendenze della Regione Liguria

<sup>102</sup> I dati indicati sono stati riferiti nel corso della Conferenza del Dipartimento delle Dipendenze della Asl 3 genovese tenutasi nel marzo del 2007

Genova, testimoniando un deciso orientamento “educativo” delle azioni per contrastare il fenomeno della violenza dei minori.

Per quanto riguarda la questione del disagio giovanile, il rapporto presenta una panoramica delle diverse problematiche psico-sociali dei minori seguiti dai Servizi Sociali distrettuali. Gli autori fanno notare come nel tempo l’orientamento sia stato quello di contenere l’erogazione di contributi economici tout court, privilegiando invece interventi socio-educativi destinati ai ragazzi e di sostegno alle responsabilità educative dei loro familiari.

Passando al fenomeno dei bambini vittime di violenza, la Liguria presenta un tasso medio annuo di minori vittime di violenza sessuale tra i più alti in Italia. Tuttavia, come sottolineano gli autori, un numero più elevato di segnalazioni può essere interpretato come indice di una maggiore possibilità di intercettare il fenomeno, e non necessariamente di una incidenza effettiva più elevata. Per quanto riguarda le attività di contrasto, dal 2001 è attivo presso la Direzione Servizi alla Persona del Comune di Genova un Gruppo di lavoro intersettoriale che ha come compito prioritario lo sviluppo di interventi di informazione, formazione e osservazione sul fenomeno del maltrattamento e dell’abuso nell’infanzia. Fra le varie attività del Gruppo, molto importante è quella relativa all’individuazione di compiti e responsabilità proprie dei diversi soggetti istituzionali, perché, come sottolinea la responsabile del Gruppo “La mancata integrazione tra servizi e professionisti può avere l’effetto perverso di procurare alle vittime un’ulteriore violenza, questa volta di natura “istituzionale”.<sup>103</sup>

Nell’ultima sezione del rapporto viene tracciato un primo sintetico bilancio sulla capacità del capoluogo ligure di essere a misura dei suoi cittadini più giovani, facendo riferimento ad alcune pubblicazioni che presentano lo stato della città dal punto di vista dei suoi comparti naturalistici, del suo profilo urbano e della sua sostenibilità. I dati e le informazioni tratte dalla letteratura disponibile sul tema sono state poi confrontate con elementi di carattere testimoniale (percezioni ed

---

<sup>103</sup> Comune di Genova *Rapporto 2007*, cit., pag. 99.

indicazioni) raccolti intorno al Tavolo Infanzia negli incontri dedicati al tema della città amica dell'infanzia.

Per quanto riguarda l'ambiente, viene fatto riferimento al 1° Rapporto sullo stato dell'ambiente, redatto nell'ambito del progetto Agenda 21 del Comune di Genova<sup>104</sup>, e alla graduatoria delle città valutate da "Ecosistema Urbano 2007", realizzata da Legambiente. I dati emersi mostrano una città con una complessa dialettica tra punti di forza e di debolezza. Ad esempio, risultano esserci meno auto rispetto ad altre realtà del Paese, ma al tempo stesso troppo scarse appaiono le possibilità di circolare a piedi ed in bicicletta in sicurezza. Gli autori del rapporto sottolineano tuttavia come negli ultimi anni sia cresciuto a Genova l'impegno per migliorare le condizioni di vita e di partecipazione dei più piccoli, portando come esempio alcuni concorsi italiani che vedono il capoluogo ligure occupare posti elevati nelle relative classifiche.<sup>105</sup>

Una parte del capitolo è dedicata alle iniziative di carattere educativo e ricreativo, oltre che alle proposte culturali destinate ai più giovani. In particolare, sono state riportate le iniziative più significative in base ai principi di sostenibilità, coinvolgimento di bambini e ragazzi, promozione dei diritti, con particolare riferimento ai diritti di "cittadinanza".

Se da un lato Genova raccoglie su scala nazionale riconoscimenti per l'impegno nella costruzione di una città a misura di bambino, dall'altro vengono comunque riconosciute alcune criticità sollevate in particolare da quanti operano in ambito locale con e per i minori. A tal proposito, vengono riportate nel rapporto alcune delle opinioni raccolte in occasione del dibattito sviluppatosi intorno al Tavolo Infanzia nel corso del processo di costruzione del Piano Regolatore Sociale. Ricorrente è innanzitutto il tema del verde cittadino e della sua fruibilità. Si riconosce la presenza di un patrimonio di aree verdi, che risulterebbe però

---

<sup>104</sup> 1° Rapporto sullo stato dell'ambiente, Agenda 21 – Comune di Genova, 2006.

<sup>105</sup> "Nel 2001 al concorso sulle città sostenibili delle bambine e dei bambini promosso dal Ministero dell'Ambiente, Genova si classifica seconda e tra il 2004 ed il 2007 sale progressivamente dall'11° al 6° posto nella graduatoria di Ecosistema Bambino di Legambiente." Comune di Genova *Rapporto 2007*, cit., pag. 109.

scarsamente “praticabile” in particolare per i bambini, a causa della mancanza di pulizia e sicurezza. Alla voglia di verde si affianca la necessità di spazi per la socialità. Il mare, ad esempio, è visto come un’ enorme opportunità di gioco e socializzazione, ma viene scarsamente sfruttato, in quanto gli accessi liberi sono pochi e manca l’abitudine a pensare alla spiaggia come una palestra naturale. L’esistenza di alcune realtà di pregio, che hanno fatto risalire a Genova le graduatorie dei premi, non sembra sufficiente agli occhi di quanti hanno partecipato ai lavori del Tavolo Infanzia: queste opportunità andrebbero diffuse e ampliate, promuovendo parallelamente il coinvolgimento diretto dei cittadini sia nella manutenzione che nella sorveglianza degli spazi. Accanto a queste istanze, frequenti sono i riferimenti alla necessità di ripensare la “giocabilità” della città, aumentando i luoghi dove poter giocare e fare sport all’aperto. In tema di mobilità e barriere, si rileva ingombrante la presenza di auto che riempiono le vie ed occupano i marciapiedi, mentre le strade sono percepite come ostili dai bambini. I percorsi casa-scuola sicuri hanno rappresentato un intervento concreto nella direzione di incentivare i ragazzi a spostarsi a piedi, tuttavia “Una volta tracciati i percorsi sicuri bisognerebbe fare dei corsi per genitori perché imparino a fidarsi della capacità dei propri bambini di percorrere da soli i cinquecento metri che separano casa da scuola.”<sup>106</sup>

Il rapporto si conclude con un’intervista alla Responsabile dell’Ufficio Politiche Infanzia, Adolescenza e Promozione dei Diritti, che presenta il programma Strade Amiche, strettamente connesso all’idea di una città sostenibile e amica dei bambini. Partendo dal presupposto che una strada “a misura di bambini” è una strada migliore per tutti, il progetto si pone l’obiettivo di sviluppare esperienze di comunità nello spazio cittadino, facendo crescere la responsabilità sociale nella cura dell’ambiente urbano.

---

<sup>106</sup> Comune di Genova *Rapporto 2007*, cit., pag. 116

## ***4.2 Giovani in Trentino 2009. Analisi e letture della condizione dell'infanzia e dei giovani. Terzo rapporto biennale.***

La pubblicazione in esame, relativa all'anno 2009, si configura come il terzo rapporto biennale prodotto dall'Osservatorio Giovani IPRASE, trasformato, nel 2007, in Osservatorio permanente sulla condizione dell'infanzia e dei giovani. Il volume si compone di tre sezioni: la prima parte, in linea con le precedenti edizioni del 2005 e del 2007, è frutto dell'analisi secondaria di alcuni database ufficiali (ISTAT, Servizio Statistica della Provincia Autonoma di Trento, Ministero degli Interni, etc.) relativi alla situazione demografica (bambini, giovani, fecondità e strutture familiari), alla scuola, all'associazionismo e alla partecipazione elettorale. Con l'intento di adempiere alle nuove competenze previste dalla Legge Provinciale 5 del 2007<sup>107</sup>, la seconda e la terza parte sviluppano invece tematiche innovative e sono dedicate rispettivamente al monitoraggio dei Piani Giovani di Zona e ad una prima rassegna sullo stato dell'arte della ricerca sociale sull'infanzia.

Il primo capitolo presenta un aggiornamento della situazione demografica in Trentino. Tracciando una sintesi dei dati più significativi, emerge che:

- Il confronto con il dato nazionale evidenzia un sostanziale allineamento del Trentino con altre aree del Paese. Il dato più significativo (che riguarda l'Italia e non solo) risiede nel fatto che i giovani contano sempre meno: a fronte di una numerosità costante, la loro incidenza è in calo a causa dell'invecchiamento della popolazione.

---

<sup>107</sup> “L'art. 11, nel fissare le funzioni dell'Osservatorio, definisce i seguenti compiti: a) elaborare, con cadenza biennale, un rapporto sulla condizione dell'infanzia e dei giovani; b) studiare, approfondire e analizzare la condizione dell'infanzia e dei giovani, al fine di favorire una lettura dinamica e fruibile dei processi riguardanti la condizione dell'infanzia e dei giovani in provincia; c) concorrere alla verifica del grado di realizzazione delle politiche per l'infanzia e per i giovani; d) realizzare e gestire servizi informativi e banche dati sulla condizione e sulle politiche per l'infanzia e per i giovani, utilizzando anche i dati acquisiti da altri soggetti che operano in materia, da mettere a disposizione degli organismi pubblici e privati e dell'associazionismo, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.” (Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) “*Giovani in Trentino 2009.*, cit., Pag. 9).

- Aumenta il numero di persone di origine straniera, soprattutto nella fascia di popolazione inferiore ai 6 anni.
- I tassi di nuzialità degli ultimi dieci anni evidenziano un trend di sostanziale decrescita, come nel resto del Paese. Al calo si affianca un innalzamento progressivo dell'età media al matrimonio. Nel 2007 il tasso di fecondità in Provincia di Trento è arrivato a 1,51 figli per donna, dato che conferma la ripresa registrata anche a livello nazionale.
- L'affidamento condiviso ha superato per la prima volta l'affidamento esclusivo alla madre, sia in caso di separazione che in caso di divorzio, esito del mutamento legislativo che ha sancito il diritto per il minore di mantenere rapporti significativi con i parenti di entrambi i rami genitoriali.

Il secondo capitolo è dedicato alla scuola, considerata, insieme alla famiglia “una delle principali agenzie di socializzazione.”<sup>108</sup> I dati analizzati, provenienti da varie fonti<sup>109</sup> sono relativi al periodo intercorso tra l'anno scolastico 2005/2006 e 2009/2010. Il capitolo è strutturato in tre parti, la prima dedicata ai dati complessivi generali (strutture, personale, studenti iscritti), la seconda al dettaglio dei dati disponibili circa i diversi ordinamenti scolastici, la terza all'uscita dal sistema scolastico verso l'università.

In generale, il sistema educativo e scolastico trentino, appare efficiente sia per la capillarità e la copertura del territorio, sia per il servizio offerto, come confermato dal basso tasso di ripetenti, inferiore a quello registrato a livello nazionale. Un elemento particolarmente sottolineato nel rapporto è la forte crescita di alunni di nazionalità straniera.<sup>110</sup> L'integrazione delle famiglie di origine non italiane rappresenta, secondo gli autori, una delle principali sfide che la società italiana si

<sup>108</sup> Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., Pag. 9

<sup>109</sup> Fonti utilizzate: Dipartimento Istruzione, Servizio Statistica della Provincia di Trento, MIUR – Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, “Verso gli studi universitari. Le immatricolazioni dell'Università dei diplomati trentini” (2008) a cura del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento.

<sup>110</sup> “Considerando solo la scuola, i dati aggiornati relativi alla Provincia Autonoma di Trento mostrano che l'utenza con cittadinanza non italiana è passata dai 1.355 studenti dell'anno scolastico 1998/1999 ai 7.301 dell'anno scolastico 2007/2008: in dieci anni, dunque, si è più che quintuplicata.” Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., Pag.58)

trova ad affrontare e proprio la scuola si trova ad essere direttamente coinvolta nella gestione di questo fenomeno, nelle sue potenzialità, come nelle sue criticità.<sup>111</sup> Particolare attenzione merita la cosiddetta “seconda generazione”, composta da bambini e ragazzi di cittadinanza straniera ma nati e cresciuti in Italia: su di loro infatti “ricadono maggiormente le difficoltà di integrazione proprio perché si trovano a cavallo di due mondi”<sup>112</sup>, due realtà socio-culturali di riferimento – quella di nascita e quella di residenza - spesso non facili da conciliare. In relazione agli alunni di origine non italiana, dal rapporto emergono due considerazioni principali:

- Più del 30% di questi studenti non è in regola con il percorso scolastico: una percentuale molto più elevata rispetto al dato relativo alla popolazione studentesca complessivamente considerata. Non di rado ciò è dovuto alle difficoltà di inserimento, dato il loro arrivo a percorsi già iniziati e ad un’età in cui l’apprendimento della lingua italiana può richiedere tempi lunghi di adattamento.
- Nella scuola secondaria, l’incidenza di studenti con cittadinanza non italiana risulta maggiore presso gli istituti di formazione professionale. Questo dato fornisce un’ulteriore conferma di come la provenienza geografica si correli alle scelte scolastiche e dunque, in ultima analisi, alle opportunità formative. “Essere figli di migranti rende più difficile il proseguimento degli studi superiori in generale e, anche quando ciò avviene, è più facile che la scelta ricada verso percorsi fortemente professionalizzanti.”<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> “Se, dunque, il fenomeno migratorio originariamente aveva maggiore visibilità nel mercato del lavoro e in alcuni segmenti particolari di attività, oggi anche le istituzioni scolastiche sono ambienti in cui la società multiculturale si rende visibile e, anzi, si costruisce.” (Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C. (a cura di), *Giovani in Trentino 2009*, cit., Pag. 56)

<sup>112</sup> Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C. (a cura di), *Giovani in Trentino 2009*, cit., pag.56

<sup>113</sup> Id., pag. 58

Buona parte del terzo capitolo è dedicata all'associazionismo, tematica considerata di notevole interesse, anche se di difficile esplorazione.<sup>114</sup> L'analisi sulle effettive componenti giovanili del mondo dell'associazionismo, considerato luogo privilegiato di interazione tra ragazzi e adulti, è stata esplorata attraverso i dati forniti direttamente da una serie di associazioni, ritenute interessanti per la rilevanza numerica sul territorio e in grado di fornire i dati sui propri iscritti, per fascia d'età. Nell'indagine è stato coinvolto il Centro Servizi Volontariato della Provincia di Trento, secondo cui “Al 29 settembre 2009 le associazioni inserite nella banca dati sulle Associazioni di volontariato erano 3.140 di cui 296, il 9% del totale, con almeno un ambito operativo alla voce giovani, infanzia e minori o entrambi.”<sup>115</sup>

Nella seconda parte del capitolo “[...] viene proposto un focus sull'associazionismo sportivo, particolarmente significativo sia per l'ampia fetta di popolazione giovanile coinvolta nelle attività sia per le notevoli implicazioni economiche legate alla realizzazione e al mantenimento delle infrastrutture sul territorio.”<sup>116</sup> Per i giovani trentini, l'offerta di opportunità e strutture orientate alla pratica sportiva risulta molto ricca e “tra le prime 10 tipologie sportive praticabili nelle strutture disponibili sul territorio ai primi 3 posti si collocano il calcio (686), la pallavolo (407) e le attività motorie di base (398).”<sup>117</sup> Tuttavia, una ricostruzione puntuale del coinvolgimento dei ragazzi all'interno dell'associazionismo sportivo non risulta possibile a causa delle difficoltà nel raccogliere e aggregare i dati delle diverse organizzazioni. Viene comunque presentato uno spaccato della situazione complessiva attraverso le informazioni fornite da alcune organizzazioni particolarmente significative, come la Federazione Italiana Giuoco Calcio e il

---

<sup>114</sup> “Gli aspetti di maggiore criticità per il ricercatore sono imputabili alle difficoltà incontrate dalle associazioni di volontariato nel momento in cui gli operatori si trovano a dover fornire informazioni relative agli iscritti in assenza di software gestionali adeguati o, più semplicemente, di un metodo di raccolta dei dati in un formato elettronico compatibile con successive elaborazioni di tipo aggregato.” (Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., pag. 81)

<sup>115</sup> Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., Pag. 84

<sup>116</sup> Id., Pag. 81

<sup>117</sup> Id., Pag. 90

Centro Sportivo Italiano (CSI), a cui vengono dedicati due approfondimenti. Un'interessante osservazione viene fatta considerando l'inadeguatezza di numerosi impianti sportivi: la disponibilità di strutture in buono stato per alcune discipline risulta particolarmente bassa<sup>118</sup>, ponendo delle questioni sia per quanto riguarda l'utilizzo effettivo delle strutture, sia sull'opportunità di nuovi investimenti in determinati settori.

L'ultima parte del capitolo è dedicata al tema della partecipazione elettorale dei giovani.

La seconda sezione del rapporto contiene un approfondimento monografico sui Piani Giovani di Zona, nati nel 2006 con l'obiettivo di incentivare il protagonismo giovanile<sup>119</sup> e rapidamente sviluppatasi in tutta la Provincia.<sup>120</sup> Viene presentato uno studio basato sull'elaborazione dei dati (sia oggettivi che di valutazione) tratti dalle schede di rendicontazione del 2007. Tali dati sono stati sistematizzati al fine di offrire una panoramica di sintesi dei Piani Giovani di Zona e di delineare le dinamiche di realizzazione dei vari progetti. Dall'analisi, emerge uno scenario sostanzialmente positivo, in quanto i Piani vengono considerati come un'esperienza foriera di opportunità e ricchezza per il territorio. Come sottolineato nel rapporto, "i Piani Giovani di Zona offrono un'occasione di fare politica per e con i giovani che gratifica, in particolare se si considerano il raggiungimento degli obiettivi e il gradimento percepito dai destinatari".<sup>121</sup> Aspetti di difficoltà, invece, si segnalano in relazione agli adempimenti organizzativi e ai tempi. Analizzando i

---

<sup>118</sup> "Per tennis (36.5%) ad esempio risulta in buono stato e utilizzabile poco più di un terzo delle strutture disponibili mentre per le bocce (58,8) poco più della metà" (Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., pag.90)

<sup>119</sup> Secondo quanto riportato dalle linee guida, i Piani Giovani di Zona vengono attivati a seguito della "libera iniziativa delle autonomie locali interessate ad attivare azioni a favore del mondo giovanile, nella sua accezione più ampia, di pre-adolescenti, adolescenti, giovani e giovani adulti, di età compresa tra gli 11 e i 29 anni e alla sensibilizzazione della comunità verso un atteggiamento positivo e propositivo nei confronti di questa categoria di cittadini". Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., Pag.115)

<sup>120</sup> In sintesi: dal 2006 al 2009 si è avuta una triplicazione dei Piani (da 10 a 29), un aumento più che doppio dei Comuni coinvolti (da 78 a 187); una crescita dei progetti più che quadrupla (da 91 a 390).

<sup>121</sup> Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., Pag.130

suggerimenti proposti da coloro che sono direttamente coinvolti nella realizzazione dei Piani giovani di Zona, emergono alcuni elementi interessanti, fra cui la necessità di:

- favorire la continuità pluriennale dei progetti e un maggiore coinvolgimento dell'associazionismo giovanile;
- supportare un maggiore coordinamento locale;
- creare migliori occasioni di promozione dei Piani e dei relativi progetti;
- semplificare la burocrazia e la gestione economica dei progetti;
- favorire un tempistica più flessibile;
- costruire sistemi di valutazione, anche nel lungo periodo.

Il quinto capitolo presenta i risultati di un'indagine primaria realizzata coinvolgendo i componenti (insegnanti, genitori, operatori, etc. che a titolo volontario si impegnano in questa attività) dei Piani Giovani di Zona in provincia di Trento nel 2009. La ricerca è stata realizzata tramite la somministrazione di un questionario strutturato distribuito nel corso degli incontri dei singoli Piani e compilato autonomamente dai singoli intervistati. Attraverso la raccolta delle opinioni, esperienze e aspettative dei protagonisti, è stato possibile raccogliere alcuni interessanti spunti conoscitivi sulle dinamiche dei Piani Giovani di Zona, delineando un punto di vista più "interno" e approfondito di quanto si sarebbe potuto ottenere analizzando solamente le schede di rendicontazione. Sintetizzando quanto emerso dall'indagine, i Piani di Zona risultano essere una modalità di azione politica inedita e ricca di stimoli, rappresentando un importante strumento di sensibilizzazione sul tema delle politiche giovanili e un'occasione di democrazia partecipata a cui gli attori aderiscono esprimendosi liberamente e integrando i diversi punti di vista e integrandoli.<sup>122</sup> Viene sottolineato il clima positivo di collaborazione che ha caratterizzato l'esperienza, fonte di ricchezza per il territorio

---

<sup>122</sup> "Al di là degli esiti effettivi e prima di essi, il Piano sembra essere un valido strumento di costruzione di democrazia e di cittadinanza attiva e partecipata. Il Piano, cioè, come efficace laboratorio del fare politica pubblica." (Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009*, cit., pag. 149).

attraverso la costruzione di reti e collaborazioni a diversi livelli.<sup>123</sup> Analogamente a quanto riscontrato per le attività del 2007, gli elementi di criticità nella questione del tempo e nella difficoltà a raggiungere il segmento prioritario di riferimento – i giovani, appunto – e ad essere facilmente riconoscibili da loro. A questo proposito, gli autori del rapporto paragonano i Piani Giovani di Zona a degli “adolescenti”, caratterizzati da evidenti obiettivi e buone potenzialità, ma anche da una certa difficoltà ad affermarsi compiutamente. Il loro principale limite sembra risiedere nell’incapacità di andare oltre le premesse, per raggiungere in modo specifico il target per cui sono stati ideati: se da un lato, cioè, hanno un ottimo riscontro come “catalizzatore di capitale sociale e centro gestionale di risorse umane finanziarie”<sup>124</sup>, dall’altro non riescono “a fare dei giovani i veri protagonisti dell’esperienza.”<sup>125</sup>

A conclusione dell’analisi, due sembrano le possibili soluzioni suggerite dagli autori:

- un forte sostegno alla promozione dei Piani, anche attraverso azioni di marketing che consentano un rapido riconoscimento di questi progetti da parte dei giovani;
- un adeguamento dei tempi, consentendo azioni più prolungate e flessibili.

La terza sezione, infine, è dedicata all’infanzia, tematica divenuta competenza dell’Osservatorio con la Legge Provinciale 5 del 2007. Nel rapporto, il contributo si configura come introduttivo al tema, presentando una rassegna sullo stato dell’arte sullo studio dell’infanzia in Italia, inserendo inoltre alcuni approfondimenti sulla normativa nazionale e regionale in tema di minori e sugli Osservatori.

---

<sup>123</sup> “[...] ciò che emerge a livello di scenario è che il Piano è innanzitutto un dispositivo che crea importanti occasioni di innovazione politica, di discussione di temi che altrove non trovano sede, di riflessione e di presa di coscienza politiche e istituzionali: nella fattispecie, aiutano a migliorare la percezione dei “giovani” come gruppo sociale rilevante e portatore di specifici bisogni e necessità. Inoltre, essendo sede di confronto aperto tra molti attori significativi del territorio, i Piani sono un laboratorio di reti, idee, relazioni, ottimizzazione di risorse pubbliche.” Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009.*,cit., Pag. 159) .

<sup>124</sup> Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C., (a cura di) *Giovani in Trentino 2009.*,cit., Pag. 162.

<sup>125</sup> Id. , Pag. 159.

### ***4.3 Un patto per le nuove generazioni. Rapporto sulla condizione dell'Infanzia nella provincia di Verona.***

Il volume si presenta come un'indagine descrittiva, una “fotografia”, della situazione dell'infanzia e dell'adolescenza nella provincia di Verona. Il richiamo al “patto” presente nel titolo del rapporto, sottolinea la necessità di rilanciare l'impegno politico ed istituzionale verso i bambini e i ragazzi, mentre “le nuove generazioni” indicano un'idea di futuro, costituito appunto dai giovani, a cui gli adulti non possono non pensare.

Come specificato dagli autori, il rapporto presenta una “raccolta, la più aggiornata possibile, di tutta una serie di dati di diversa origine legati alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella provincia veronese. Si tratta di dati eterogenei, alcuni di carattere amministrativo, altri sono il frutto di ricerche su alcuni specifici temi realizzati da enti diversi. In questo primo rapporto, che vuole essere molto ampio e di carattere esplorativo, si è scelta la strada di non proporre ricerche originali, quanto piuttosto di valorizzare i dati esistenti, cercando, quando possibile informazioni o dati disaggregati per ambito Ulss.”<sup>126</sup>

Il volume è diviso in tre parti. La prima comprende un lavoro di sintesi finalizzato a restituire il pensiero dei policy makers sui bambini, i ragazzi e sulle politiche a loro rivolte. Nella seconda parte, vengono riportati, capitolo per capitolo, i dati sulla condizione dei minori nel territorio veronese e i relativi approfondimenti. Parte di questi sono il racconto critico di esperienze e progettualità sviluppate nel territorio. Infine, nella terza ed ultima parte, vengono elencate dieci raccomandazioni formulate da I.Ci.S.S. e Unicef e rivolte agli operatori e ai referenti istituzionali.

Nella sezione del rapporto, intitolata “Lo sguardo degli adulti”, viene fornito un quadro delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nella provincia veronese. “Politiche intese in senso ampio, quali strategie che enti o associazioni

---

<sup>126</sup> Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni, cit.*, Pag. 8

mettono in campo nel territorio di riferimento. In altri termini si è cercato di cogliere quali siano le intenzionalità del mondo degli adulti”.<sup>127</sup> Viene dunque proposto un report realizzato sulla base di alcune interviste fatte a 14 persone (amministratori, responsabili tecnici, dirigenti), che lavorano nell’ambito dell’infanzia ricoprendo ruoli cruciali presso istituzioni pubbliche e private. Il primo capitolo inizia con una riflessione sulla legge 285/97, considerata “una palestra di innovazione, di sperimentazione e partecipazione”, “punto di partenza di progetti e di riflessioni che propongono approcci innovativi alle politiche per la promozione e la protezione dei bambini e dei ragazzi.”<sup>128</sup> Nel secondo capitolo si cerca di delineare quale sia l’immagine dei bambini e dei ragazzi veronesi da parte di chi si occupa di politiche per l’infanzia, in particolare quali siano i loro bisogni e in che misura si differenzino da quelli di venti o trent’anni fa. In sintesi, emerge che “nell’opinione degli intervistati è chiara la distinzione fra bisogni propri di soggetti in una condizione evolutiva, bisogni che non sono percepiti come diversi da quelli dei bambini e dei ragazzi di venti o trent’anni fa (bisogni primari) dai bisogni derivati invece da una situazione sociale, economica, culturale che è invece molto cambiata e che ha portato un livello di benessere molto alto.”<sup>129</sup> Dalle interviste emerge “un’adulità” in parte protagonista e in parte vittima dei cambiamenti sociali, demografici ed economici avvenuti negli ultimi anni. I genitori si trovano spesso in difficoltà nell’assolvere il proprio compito educativo, immersi in un cultura orientata al consumismo che privilegia il benessere materiale rispetto ad uno star bene relazionale.<sup>130</sup> Alcune considerazioni nelle interviste toccano in particolare il mondo degli adolescenti, caratterizzati da un generale disorientamento e una tendenza al vivere “alla giornata”, senza ideali o progetti di più ampio respiro.

---

<sup>127</sup> Id. Pag. 19

<sup>128</sup> Id. Pag. 20

<sup>129</sup> Id. Pag. 22

<sup>130</sup> “la disponibilità di beni e prodotti, le logiche consumistiche, la tendenza a chiedere al figlio di essere ciò che non si è potuto essere rischiano di inquinare il senso della relazione fra figli e genitori. Dietro le apparenze, al di fuori di un gioco perverso nel quale la relazione si misura per ciò che “compro e ti regalo”, in più interviste viene ribadita, l’idea è che i veri bisogni del bambino e dell’adolescente sono di carattere educativo.” (Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, cit., Pag. 29)

D'altra parte, non si può non tener conto delle carenze degli adulti, incapaci di restituire coerenza e fiducia ai ragazzi, ponendosi come elemento propositivo adeguato.

Il tema dell'immigrazione risulta presente in molte interviste, in genere con accenti di preoccupazione. Parlando di minori stranieri, viene attribuita molta importanza alla scuola, alla conoscenza della lingua italiana e ai processi di inclusione scolastica. Tuttavia "la presenza di culture e nazionalità diverse [...] non è solo un problema della scuola e non può essere lasciato alla scuola, anche se il successo o l'insuccesso scolastico possono essere fattori determinanti per il futuro dei bambini o dei ragazzi immigrati."<sup>131</sup> Tre sono le principali questioni sollevate dagli intervistati:

- La questione della dispersione scolastica, particolarmente rilevante nel passaggio alla scuola secondaria si secondo grado, costituisce l'orizzonte di tanti ragazzi figli di immigrati che non hanno una buona riuscita scolastica e crea le condizioni per "restare ai margini".
- La questione dell'integrazione, che deve essere gestita in maniera corretta evitando la creazione, anche involontaria, di "ghetti". Viene sottolineata l'importanza per i ragazzi di origine straniera di fruire delle opportunità di socializzazione che hanno i loro compagni italiani, in quanto, dalla loro privazione, deriverebbe un danno doppio: sul fronte della socializzazione e sul fronte della lingua. "Socializzazione e conoscenza della lingua che [...] dovrebbero far parte organica delle politiche di un ente locale."<sup>132</sup> Sempre nell'ambito dell'integrazione, uno strumento da valorizzare è quello della mediazione culturale, in un'ottica di scambio e complementarità culturale.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup>Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni*, cit., Pag. 33

<sup>132</sup>Id., Pag. 34

<sup>133</sup> "L'utilizzo della funzione di "mediazione linguistico culturale" riduce lo spazio di malinteso e favorisce un reciproco arricchimento. Il confronto con culture diverse ci fa da specchio e ci costringe ad interrogarci sui nostri modelli aprendo spazi di ricerca e di costruzione di nuovi saperi sia in educazione che in tutto il mondo della cura." (Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni*, cit., Pag. 35)

- Il volontariato, considerato particolarmente importante per il cambiamento culturale della società e delle istituzioni.<sup>134</sup>

Il secondo capitolo si chiude con un paragrafo dedicato al mondo dell'istruzione: nell'opinione di molti, la scuola dovrebbe essere un campo di intervento e di investimento economico prioritario all'interno delle politiche per l'infanzia, e vengono espresse preoccupazioni per le carenze strutturali e di arredo scolastico, la precarietà e l'avvicendamento degli insegnanti da un anno all'altro, un atteggiamento di chiusura verso i bisogni delle famiglie. Uno dei gruppi di approfondimento che hanno contribuito alla realizzazione del rapporto oggetto d'esame, sottolinea come emerga da parte dei docenti un atteggiamento di tipo attivo e propositivo, in particolare per quanto riguarda il rapporto con i servizi sociali: "Il buon collegamento tra servizi e scuola emerge non solo rispetto alle costanti comunicazioni ma anche relativamente alle richieste da parte degli insegnanti di poter partecipare a percorsi di formazione. Nonostante le differenziazioni che emergono tra i vari istituti dotati di autonomia progettuale, sono presenti comunque molti accordi e in alcuni casi protocolli, per garantire il collegamento tra servizi e mondo scolastico, nelle varie sfaccettature che esso vive. Da parte della scuola viene segnalata un'attenzione particolare anche alla dimensione interculturale e all'educazione ambientale."<sup>135</sup>

Il terzo capitolo, dedicato alle politiche, si concentra sulla necessità di un progetto per l'infanzia e l'adolescenza, "un pensiero comune e complessivo da parte del territorio, delle istituzioni, delle associazioni e degli enti"<sup>136</sup> che operano per i minori. In numerose interviste si evidenzia la necessità di superare una situazione in cui molti interventi appaiono disarticolati, autoreferenziali e frammentati, slegati da un obiettivo condiviso. "È necessario arrivare ad una politica giovanile, ad un sistema definito, condiviso se pur dinamico, che contenga una visione della

---

<sup>134</sup> "La relazione che si stabilisce con il volontario è la relazione che si stabilisce con il volto umano di questa società che per tanti altri aspetti viene percepita come ostile all'interno della stessa famiglia dell'immigrato." (Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni*, cit., Pag. 37).

<sup>135</sup> Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni*, cit., Pag. 39

<sup>136</sup> Id., Pag. 41

comunità verso i giovani e quindi un impegno della comunità a farsi carico, a comprometersi, o a dare spazi secondo un disegno sistemico.”<sup>137</sup>

Fra le “questioni di metodo” richiamate nel rapporto, vi sono:

- La consapevolezza che il percorso per un pensiero comune, partecipato e condiviso sulle politiche per l’infanzia e l’adolescenza è difficile e non è sufficiente affidarsi “ai protocolli”: è necessario passare all’ordinarietà, all’interno di un processo continuo e certamente non concluso.
- Se da un lato il lavoro di rete appare piuttosto diffuso fra gli operatori sociali, dall’altro si riscontra una debolezza strutturale de sistema, in quanto non vengono messe a disposizione le risorse necessarie per praticarlo: “Il lavoro di rete necessita di tempo da dedicare alle riunioni; o c’è questo tempo e agli operatori è dato il tempo che occorre per le relazioni dirette, oppure è un discorso che fai ma poi rimani spiazzato.”<sup>138</sup>
- Per il privato sociale, il rapporto con l’ente pubblico si rivela non sempre agevole, in quanto “non si riesce a trovare sintonia sui tempi e comunanza di linguaggio”.<sup>139</sup>
- Viene richiamata la necessità, per il mondo accademico, “di fare ricerca e formazione anche nel campo dei servizi sociali, educativi e sanitari a favore della famiglia, dei bambini e degli adolescenti.”<sup>140</sup>, diventando “propulsore dello sviluppo, capace di mettersi in rapporto con il territorio”.<sup>141</sup> Alcuni intervistati sottolineano il “mancato” ruolo dell’Università, “la difficoltà nel trovare un pensiero forte sulle politiche sociali capace di valutare, anche criticamente, sostenere e orientare le politiche sociali cittadine.”<sup>142</sup>

Nel paragrafo intitolato “Il problema delle risorse, il tempo delle scelte” viene invece posta l’attenzione sulla dimensione economica, oggi divenuta cruciale

---

<sup>137</sup> Id., Pag. 43

<sup>138</sup> Id., Pag. 48

<sup>139</sup> Id., Pag. 49

<sup>140</sup> Id., Pag. 51

<sup>141</sup> Ibidem

<sup>142</sup> Ibidem

nell'ambito delle politiche sociali. L'obiettivo della riduzione dei costi condiziona pesantemente le decisioni degli amministratori, scelti quasi esclusivamente per la loro capacità di gestione economica. La scarsità di risorse determina una situazione di carenza di personale e un continuo ricambio di operatori assunti con contratti a tempo determinato o per progetti a termine. Questa condizione di continua precarietà rende difficile attuare un'efficace programmazione di sistema. Secondo gli autori, è quindi arrivato il tempo di scelte precise, scelte che non possono essere delegate né ai politici, né ai tecnici, ma che devono essere il frutto di una riflessione ampia e partecipata.

La prima sezione del rapporto si chiude con un capitolo dedicato alle cosiddette "questioni aperte", emerse nel corso delle interviste e ritenute nodali per lo sviluppo delle politiche per l'infanzia. In sintesi, riguardano:

- Il tema dello spazio, inteso come "ambito di vita e di espressione (il territorio, la comunità)."<sup>143</sup> Da numerose interviste emerge la necessità per i minori di riappropriarsi dello spazio urbano (la strada, il quartiere), trovando luoghi di espressione e di socializzazione.
- Il tema della partecipazione dei ragazzi all'interno della comunità e delle politiche.
- Il tema della formazione degli operatori: in varie interviste è emersa la richiesta di fornire una specifica preparazione ad alcune particolari figure, a confine tra formale ed informale, come gli allenatori delle squadre giovanili e gli animatori dei centri parrocchiali. La formazione non appare certamente come la soluzione di tutti i problemi, tuttavia può fornire degli strumenti per aiutare gli adulti, spesso disorientati, ad affrontare le nuove generazioni e il loro mondo in frenetico cambiamento.
- Il tema del bullismo.
- Il tema della prevenzione e del contrasto all'uso di alcool e di sostanze stupefacenti.

---

<sup>143</sup> Id., Pag. 53

- Il tema dell'abuso sessuale e del grave maltrattamento: oltre alla stipulazione di protocolli e intese fra vari enti, si pone a necessità di promuovere una cultura civica che sappia raccogliere i primi segnali di abuso, per facilitare una tempestiva segnalazione.
- Il tema della tutela della vita, da garantire anche attraverso specifiche misure sostegno ai genitori per evitare situazioni estreme.
- Il tema dei rapporti intergenerazionali: la valorizzazione delle relazioni fra i bambini e le persone non più giovani può portare a degli scambi molto positivi ed è una delle attività su cui il Comune di Verona intende puntare nel futuro.
- Il tema della relazione: “In un’epoca e in un contesto in cui i bisogni materiali paiono [...] superati, la politica deve allora assumere la relazione come questione centrale.”<sup>144</sup> Viene rilevata l’esistenza di situazioni ambivalenti e paradossali: spesso quando i genitori sono presenti, lo sono in maniera eccessiva, totalizzante, in caso contrario, si dimostrano completamente assenti dalla vita dei propri figli. In altre parole, le relazioni non vengono gestite in maniera equilibrata.
- Il tema dei servizi per la prima infanzia: nell’ultimo quarto di secolo si è assistito ad uno sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; “i bambini tendono a stare di più e più precocemente in strutture extrafamiliari, creando di fatto una condizione di maggiore istituzionalizzazione.”<sup>145</sup> Si pone allora la questione di de-istituzionalizzare questi luoghi, frequentati da molti bambini e per tempi anche molto lunghi, recuperando la dimensione domestica.
- Il tema del disagio psichiatrico.
- Il tema dell’attività sportiva: le strutture sportive della provincia veronese appaiono sufficienti per l’attività di base, mentre si registrano delle carenze per l’attività agonistica. Nel rapporto, in particolare, viene focalizzata l’attenzione sul CONI, ritenuto più attento rispetto al passato a garantire una partecipazione

---

<sup>144</sup> Id. , Pag. 63

<sup>145</sup> Id., Pag. 64

diffusa dei ragazzi alla pratica sportiva, e meno finalizzato alla ricerca di giovani campioni.

Nella seconda sezione, intitolata “Il corso di vita”, viene riportata l’evoluzione della condizione dei minori attraverso la raccolta ed analisi di dati, documenti e progettualità relativi ad un periodo che va dalla nascita al passaggio in età adulta, in quelle che sono state definite definite le sei fasi del corso di vita del minore: la nascita, l’infanzia, la scuola dell’obbligo, la preadolescenza e adolescenza, il rapporto difficile con la famiglia, il grave disagio dei bambini dei ragazzi. Proponendosi di valorizzare la normalità della vita dei bambini e dei ragazzi, evitando così di focalizzarsi sull’esclusiva descrizione del disagio, “Il Rapporto vuole occuparsi delle normali fatiche dei bambini e dei ragazzi nella loro condizione di crescita , in relazione con i genitori, la scuola, spesso la parrocchia o la società sportiva; condizionati, sostenuti e accompagnati dai loro compagni, dai loro amici, dalle loro famiglie e dai tanti adulti che incontrano per strada. Non si tratta di percorsi di crescita sempre facili, né per loro né per gli adulti. Sono percorsi di normale felicità, ma anche di normale disagio.”<sup>146</sup>

Il contesto territoriale oggetto d’indagine è l’ambito ULSS, che in Veneto rappresenta l’ambito di riferimento per la programmazione sociale e sanitaria locale.

Per quanto riguarda il capitolo dedicato alla nascita, dopo una prima parte dedicata all’analisi demografica, vengono esaminate le politiche di accompagnamento alla nascita e di sostegno alla nuova genitorialità, il sistema delle adozioni nazionali ed internazionali, le politiche di sostegno alla famiglia. Il secondo capitolo, relativo alla prima infanzia, vede un approfondimento sui servizi per l’infanzia e sullo stato di salute dei bambini della provincia veronese. Il terzo capitolo è incentrato sul mondo della scuola, approfondendo in particolare le tematiche relative all’integrazione di alunni di nazionalità non italiana, alla disabilità, alla dispersione scolastica e al bullismo. Per quanto riguarda la preadolescenza e adolescenza, trattate nel quarto capitolo, vengono indagati gli stili

---

<sup>146</sup> Id., Pag. 8.

di vita e la salute, l'ambito del tempo libero e dell'associazionismo, la partecipazione ad attività sportive e formative, la questione del disagio giovanile. Il quinto capitolo presenta una serie di servizi e progetti per i minori che vivono rapporti difficili con la propria famiglia, dai progetti di educativa domiciliare, agli inserimenti in comunità e affido residenziale nei casi più gravi. L'ultimo capitolo, infine, tratta alcune situazioni di particolare disagio: i minori stranieri non accompagnati, i casi di abuso e grave maltrattamento, i disturbi psichiatrici.

Al termine del rapporto, nella terza sezione, trovano spazio dieci raccomandazioni, elaborate da I.Ci.S.S. e Unicef sulla base delle questioni poste da quanti hanno partecipato alla realizzazione del rapporto e destinate “agli amministratori e tutti coloro che nel settore pubblico e nel settore privato, nella scuola e nell'associazionismo, nella chiesa e nella società sono chiamati a progettare e a realizzare le politiche a favore dei bambini e dei ragazzi nel territorio veronese.”<sup>147</sup> In sintesi, si raccomanda:

1. Un patto per le nuove generazioni: la creazione di un patto fra amministrazioni locali, enti, associazioni, mondo della scuola, dell'economia e della comunicazione, frutto di un progetto condiviso a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.
2. La costruzione di un sistema di monitoraggio delle politiche .
3. Il diritto alla partecipazione: la creazione di un gruppo di lavoro provinciale che definisca delle linee guida per concretizzare il diritto all'ascolto e alla partecipazione per bambini e ragazzi, con particolare attenzione ai minori di origine straniera.
4. Il sostegno alle funzioni educative: la predisposizione di attività di aggiornamento e formazione per coloro che, come volontari, si occupano di minori (ad es. allenatori e animatori).

---

<sup>147</sup>Id., Pag. 266.

5. Il sostegno alla genitorialità: la diffusione di iniziative di sostegno alla genitorialità, valorizzando i momenti di aggregazione dei genitori e garantendo la partecipazione di tutte le culture e nazionalità
6. La valorizzazione della dimensione della sussidiarietà: la promozione di reti di solidarietà fra le famiglie, valorizzando la dimensione della sussidiarietà;<sup>148</sup> la realizzazione di politiche chiare e coerenti per attuare l'integrazione dei minori di origine straniera, nel rispetto dell'alterità etnico-culturale. Si raccomanda di garantire la partecipazione dei bambini stranieri a tutte le attività aggregative extra-scolastiche e l'accessibilità ai servizi sanitari, sociali ed educativi.
7. L'integrazione: si raccomanda la previsione di politiche e strategie finalizzate ad attuare l'integrazione delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi di origine straniera.
8. La rilevazione delle situazioni di esclusione dovute a povertà: la realizzazione di un approfondimento conoscitivo sulle conseguenze che la crisi economica sta determinando sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e la predisposizione di strategie per alleviare le forme di disagio economico che colpiscono i minori.
9. Il diritto alla salute: un monitoraggio nelle prescrizione di farmaci ai bambini e una vigilanza sugli eccessi delle forme di medicalizzazione.
10. La valorizzazione degli spazi rivolti ai bambini e ai ragazzi: la salvaguardia degli spazi urbani di gioco e di svago, attraverso idonee politiche urbanistiche e la partecipazione diretta dei bambini nella riappropriazione degli spazi.

---

<sup>148</sup> “Affrontare le politiche familiari in un’ottica di sussidiarietà configura soprattutto a promozione e la creazione, con forme di auto-organizzazione e di aiuto solidale, affinché gli stessi portatori di bisogni contribuiscano ad esprimere risposte e interventi concreti a supporto delle fragilità.” (Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni*, cit., Pag. 268).

## **PARTE TERZA**

### **PROGETTAZIONE DI UN RAPPORTO SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA A VICENZA**

L'ultima parte del presente lavoro di tesi è dedicata alla progettazione di un rapporto sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a livello locale, prendendo come riferimento concreto la città di Vicenza. L'analisi si aprirà con la trattazione di una questione preliminare fondamentale: realizzare un Rapporto sulla condizione dell'infanzia o un Rapporto sui diritti dell'infanzia? Si cercherà di stabilire se questi due tipi di Rapporti hanno lo stesso significato o, invece, se si riferiscono a due ambiti di indagine differenti, ed eventualmente quale sarebbe più opportuno produrre in un contesto locale. Nel paragrafo seguente verranno presentati alcuni argomenti a sostegno dell'opportunità di realizzare un rapporto sui diritti dell'infanzia a livello locale, facendo riferimento in particolare alla stretta connessione fra diritti umani fra poteri locali, al processo di decentramento in atto che attribuisce in capo agli Enti locali responsabilità rilevanti nel godimento dei diritti sociali, e al crescente ruolo delle comunità nella realizzazione dei "diritti di terza generazione". Nei paragrafi successivi verranno delineate invece le finalità, gli ipotetici autori e destinatari, il contesto territoriale e l'oggetto d'indagine del rapporto.

L'ultimo capitolo della tesi è relativo al lavoro di progettazione vero e proprio: l'idea è quella di mettersi "nei panni" di un ipotetico ricercatore ed interrogarsi su quali siano i passi necessari da compiere per costruire un rapporto sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza relativo al contesto locale della città di Vicenza. In quest'ottica, partendo dalla raccolta dei dati demografici, si arriverà ad una riflessione sul monitoraggio dei diritti nel contesto locale, infine, sulla base di quelli che sono gli argomenti oggetto di indagine, verrà realizzata una mappatura dei principali soggetti da coinvolgere per realizzare il rapporto.

## 5 Questioni preliminari

### *5.1 Un Rapporto sulla condizione dell'infanzia o un Rapporto sui diritti dell'infanzia?*

Nell'ottica di redigere un rapporto sull'infanzia, una delle questioni preliminari da cui partire è l'individuazione della prospettiva, dell'approccio con cui realizzare la fase di monitoraggio, dal momento che è possibile monitorare l'infanzia da vari punti di vista. Scorrendo la panoramica di rapporti nazionali, regionali e locali presentati nei capitoli precedenti, si possono sostanzialmente individuare, a partire dai titoli, due tipologie di studi: i rapporti sui diritti dell'infanzia e i rapporti sulla condizione dell'infanzia. Alla prima categoria appartengono i rapporti periodici inviati dal Governo italiano al Comitato dei diritti del fanciullo, i rapporti supplementari o di aggiornamento del Gruppo CRC e i rapporti del Coordinamento PIDIDA, mentre al secondo gruppo appartengono i vari rapporti regionali e locali.

Partendo da questa considerazione, sarà quindi opportuno chiedersi: esistono differenze fra un Rapporto sulla condizione dell'infanzia e uno sui diritti dell'infanzia? Cosa significa monitorare la condizione dell'infanzia e cosa significa invece monitorare i diritti dell'infanzia? Qual è la relazione fra queste due dimensioni? Il rispetto dei diritti influisce sulla condizione dell'infanzia? Si può parlare di una buona condizione dell'infanzia anche se alcuni diritti non vengono rispettati? E viceversa, il rispetto dei diritti implica sempre una situazione di benessere per l'infanzia?

Si tratta di domande a cui non è semplice trovare una risposta esaustiva, probabilmente molto dipende dalle definizioni di partenza, da cosa si intende ad esempio per benessere dell'infanzia e quali indicatori si utilizzano per misurarlo, a

quali diritti si vuole far riferimento (civili e politici, o economici, sociali, culturali) e quali potrebbero essere i criteri per stabilire se vengono rispettati o meno.

Senza volerci addentrare in ulteriori approfondimenti in questa sede, possiamo comunque osservare come, alla luce di quanto emerso nei capitoli 3 e 4, i rapporti sulla condizione dell'infanzia tendono a privilegiare un approccio descrittivo, senza però offrire un riscontro puntuale sull'attuazione dei diritti dei minori da parte delle istituzioni locali e del mondo degli adulti più in generale. Inoltre, si limitano a far emergere i bisogni dei bambini, a differenza dei rapporti sui diritti dei minori che, invece, si spingono oltre, attribuendo un riconoscimento giuridico a questi bisogni, passando da quella che può essere considerata come una generica idea di responsabilità da parte del mondo adulto, ad un riferimento più preciso a doveri veri e propri in capo a genitori, istituzioni ed altri attori sociali per la tutela e la promozione dei diritti dei bambini e dei ragazzi.

Se per entrambe le tipologie di rapporti il punto di partenza è dato dalla raccolta e dall'analisi di dati statistici, è importante considerare il fatto che molti aspetti non emergono dalle statistiche ed è quindi necessario disporre di una cornice teorica entro cui interpretare ogni dato sulla realtà. Nei rapporti sui diritti dell'infanzia, questa cornice è data dalla Convenzione del 1989, che rappresenta un punto di riferimento fondamentale per leggere la complessità del mondo giovanile e le sue dinamiche in rapida evoluzione.

Se da un lato i rapporti sulla condizione dell'infanzia possono apparire in un certo senso riduttivi in quanto si limitano a descrivere come vivono i bambini e i ragazzi in un determinato contesto territoriale, dall'altro i rapporti sui diritti dell'infanzia possono invece correre il rischio di trasformarsi in rapporti sulle politiche per l'infanzia, limitandosi a verificare il recepimento delle disposizioni della Convenzione nei provvedimenti legislativi, o il rispetto formale dei diritti da parte delle istituzioni.

Tuttavia, volendo effettivamente verificare l'attuazione dei diritti dell'infanzia, sarebbe riduttivo e probabilmente fuorviante concentrarsi esclusivamente sull'ambito politico-economico, analizzando la situazione solo dal

punto di vista delle istituzioni politiche, dal momento che enti di governo e amministratori locali non possono essere considerati gli unici responsabili di garantire l'applicazione dei diritti.<sup>149</sup> È necessario dunque allargare l'orizzonte di indagine, in quanto è tutta la comunità, nelle sue diverse articolazioni, a doversi attivare per garantire il rispetto dei diritti dell'infanzia. Non un rapporto dunque limitato all'analisi delle politiche per l'infanzia, ma aperto all'osservazione della realtà quotidiana dei bambini e dei ragazzi all'interno delle città, delle scuole, dei centri di aggregazione, coinvolgendo e dando voce a tutti coloro che lavorano per e con i minori. Certamente non è semplice monitorare l'applicazione di alcuni diritti, come ad esempio il diritto di espressione o la libertà di pensiero, tuttavia è importante che questi diritti vengano studiati anche all'interno della realtà quotidiana cittadina e non solo di programmi teorici e provvedimenti legislativi.<sup>150</sup>

Al termine di questa breve riflessione, possiamo concludere affermando che, pur distinguendo i rapporti sulle condizioni dell'infanzia da quelli sui diritti dell'infanzia, esistono comunque dei punti di contatto fra le due tipologie, in quanto

---

<sup>149</sup> “Con la ratifica della Convenzione è lo Stato ad avere assunto degli obblighi nei confronti dei bambini – i governi, nazionali e locali, devono guidare questo processo. Ma le Città amiche non possono essere costruite soltanto dalle amministrazioni. Occorre stringere rapporti con i bambini stessi, le famiglie e tutti coloro che hanno un ruolo nella loro vita.” (UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, “*Costruire città amiche delle bambine e dei bambini. Nove passi per l'azione*” pag.2).

<sup>150</sup> “In realtà la Convenzione dell'ONU del 1989 non si risolve in un arido codice di diritti riconosciuti al soggetto in formazione, né tende solo a tutelare i bambini da vari possibili abusi. Essa non vieta solo comportamenti illeciti ma esige interventi positivi; si riferisce non solo al bambino con particolari problemi o patologie ma anche al bambino normale che deve essere aiutato nel suo sviluppo umano; individua e propone linee di intervento ed evidenzia bisogni che devono trovare appagamento non solo o non tanto attraverso disposizioni legislative o interventi giudiziari ma principalmente attraverso uno sforzo collettivo di riflessione e di impegno e una mobilitazione di nuove energie. La Convenzione infatti contiene una enunciazione di principi molto aperta e quindi suscettibile di svariate applicazioni anche in settori in cui non si può penetrare con un formale intervento giudiziario; esige che tutti siano chiamati in proprio a ripensare la qualità dell'intervento educativo nei confronti di chi si apre all'avventura della vita. La Convenzione perciò non impegna solo il politico o il legislatore o il giurista: ogni persona che abbia occasione di occuparsi di un itinerario educativo, ogni agenzia di socializzazione, ogni settore che concorre alla costruzione di una personalità giovanile deve sentirsi chiamato in causa dal documento dell'ONU e deve lasciarsi compromettere dalla tensione ideale che traspare dal testo della Convenzione. E' una pedagogia dello sviluppo umano che viene proposta con la Convenzione ed a questo impegno individuale e collettivo nessuno può sottrarsi.” (Centro Nazionale di documentazione ed analisi sui minori “*Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*”, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1996, pag. 12)

“Monitorare i diritti dei bambini significa, in fin dei conti, monitorare l’infanzia, che a sua volta implica la conoscenza della realtà esperita dai bambini come gruppo collettivo.”<sup>151</sup> Non è dunque pensabile di poter realizzare un rapporto sui diritti dell’infanzia senza prima indagare quali siano le effettive condizioni di bambini e ragazzi in un dato momento storico e in un determinato contesto territoriale. Si tratterà poi però di proseguire nell’analisi ed interpretare nell’ottica dei diritti umani i dati e le informazioni ricavate durante il processo di monitoraggio, utilizzando come punto di riferimento fondamentale la Convenzione del 1989. Questo particolare approccio consentirebbe di analizzare i servizi e le politiche a favore dell’infanzia da un punto di vista esterno, distinto dalla griglia concettuale utilizzata per programmazione degli stessi. In questo modo, il rapporto permetterebbe di evidenziare eventuali criticità, carenze o violazioni, configurandosi come un ipotetico momento di valutazione della compatibilità del sistema di servizi e politiche locali con i diritti dei bambini e degli adolescenti sanciti dalla Convenzione del 1989.

## ***5.2 Perché realizzare un rapporto sui diritti dell’infanzia a livello locale***

In questo paragrafo verranno delineati alcuni argomenti a sostegno di quella che si può considerare l’idea centrale proposta nel presente lavoro di tesi, ovvero la realizzazione di rapporti sui diritti dell’infanzia anche a livello locale. Ma perché sarebbe opportuno monitorare la situazione dei diritti dell’infanzia relativamente ad un ambito territoriale circoscritto, come può essere quello di una città? Non potrebbero essere sufficienti le rilevazioni fatte a livello nazionale o regionale? La ragione principale per cui realizzare un rapporto basato su un monitoraggio locale dei diritti dell’infanzia può essere individuata nel fatto che le città hanno assunto un

---

<sup>151</sup> F.Casas “Monitoraggio dei diritti dei bambini e monitoraggio dell’infanzia: compito diversi?” in Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit., pag. 246.

ruolo strategico nella realizzazione di questi diritti ed è proprio nei contesti urbani che è più evidente l'impatto delle politiche sulla vita dei minori.

Prendendo come punto di riferimento la Convenzione del 1989, è evidente che, essendo un trattato internazionale, sono gli Stati ad averla firmata e ratificata, assumendosi di conseguenza la responsabilità di fronte alla comunità internazionale di tutelare e promuovere i diritti dei minori. Non bisogna sottovalutare, tuttavia, il ruolo delle istituzioni e delle comunità locali, in quanto è proprio nelle città che tali diritti possono venire effettivamente esercitati da bambini e ragazzi. Quindi, per verificare il rispetto e l'implementazione dei diritti affermati a livello internazionale, è necessario indagare la vita quotidiana dei bambini all'interno del contesto urbano in cui vivono.

A conferma del crescente ruolo delle città in tema di diritti dell'infanzia, e della stretta connessione fra diritti umani fra poteri locali, possiamo citare ad esempio l'inserimento della norma "Pace diritti umani" all'interno di molti Statuti regionali e comunali e la Carta Europea dei Diritti umani nelle Città. Non va dimenticato inoltre il processo di decentramento in atto che attribuisce in capo agli Enti locali responsabilità rilevanti nel godimento dei diritti sociali, e le numerose Conferenze internazionali in tema di ambiente e sviluppo sostenibile che testimoniano l'importanza di coinvolgere le comunità locali nella realizzazione dei "diritti di terza generazione".

Il legame fra poteri locali e diritti umani è testimoniato dalla volontà da parte di molti Comuni e Regioni di inserire all'interno dei propri Statuti la cosiddetta norma "Pace diritti umani", attuandola nella sua inscindibile biunivocità di promozione dei diritti umani e di cooperazione internazionale.

"Quella di inserire la norma "pace diritti umani" nello statuto dell'ente locale è una scelta di grande rilievo etico, politico e giuridico, che attesta la volontà delle comunità politiche e civili locali di riconoscersi primariamente nei valori universali della umana convivenza. [...] A suffragare il rilievo istituzionale di questo impegno, in molti statuti c'è il riferimento puntuale a un duplice ordine di principi e norme

giuridiche, della Costituzione e del diritto internazionale dei diritti umani le cui fonti principali sono: la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti umani, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione europea sui diritti e le libertà fondamentali, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini.”<sup>152</sup>

Il processo di congiunzione fra norme sui diritti umani ed enti locali è stato segnato nell’ultimo decennio da sei Conferenze europee per i diritti umani nelle città che hanno visto progressivamente allargarsi la partecipazione delle città europee<sup>153</sup>. Oggi, circa 250 città europee e 140 città italiane aderiscono alla Carta Europea dei Diritti umani nelle Città, firmata nel 2000 a Saint-Denis. La Carta è una guida all’azione ed interpreta gli strumenti internazionali di difesa dei diritti umani adattandoli alle realtà locali.<sup>154</sup>

Monitorare l’attuazione dei diritti umani ed in particolare dei diritti dell’infanzia, significa – anche - monitorare l’accesso dei minori servizi socio-sanitari, al sistema educativo, alle attività ricreative e culturali. All’interno di un generale processo di decentramento, la gestione di tutti questi settori e l’individuazione di iniziative specifiche a favore dei soggetti in formazione, sono principalmente di competenza dei Comuni - oltretutto più vicini ai cittadini e

---

<sup>152</sup> Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli, *“Materiali per la formazione dei docenti di Cittadinanza e Costituzione negli istituti secondari superiori. Documenti dei gruppi di lavoro”*, Corso di Alta Formazione per esperti in educazione civica, diritti umani, cittadinanza, costituzione (A.A. 2008/2009), pag. 109.

<sup>153</sup> Da una quarantina presenti a Barcellona, a novantasei a Saint-Denis, fino a centoquaranta a Venezia nel 2002. (Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli, *Materiali per la formazione dei docenti di Cittadinanza e Costituzione negli istituti secondari superiori*, cit., pag. 109).

<sup>154</sup> In particolare, viene aggiornato l’art. 28 della Dichiarazione Universale del 1948, in cui si afferma che “Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale ed internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”. La Carta inoltre evidenzia i principi di prossimità, sussidiarietà e prassi civiche e sociali di solidarietà: all’art. I primo (Diritto alla città), si afferma che “ la città appartiene a tutti gli abitanti”. I Comuni aderenti alla Carta si impegnano a riconoscere ed accettare le diversità culturali e tutelare le fasce deboli della popolazione sottoposte a svantaggi e discriminazioni, garantendo i diritti civili, politici della cittadinanza locale, i diritti economici sociali, culturali ed ambientali di prossimità, i diritti relativi all’amministrazione democratica locale, i meccanismi di garanzia dei diritti umani di prossimità. (Ibidem).

maggiormente in grado di percepirne le esigenze e di organizzare le risorse in funzione di adeguate risposte - nell'ambito del quadro normativo delineato a livello regionale. I poteri locali dunque svolgono un ruolo sempre più rilevante in tema di politiche sociali: dalle istituzioni locali dunque dipendono molte decisioni che possono influenzare il godimento di tali diritti.

A conferma di ciò è possibile citare diversi riferimenti normativi, a partire dalla l. 285/1997 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". Gli articoli 2 e 3 della legge prevedono infatti che gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali definiti dalla Regione, approvino piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio e articolati in progetti finalizzati a: sostegno della relazione genitore-figlio, contrasto alla povertà e alla violenza, individuazione di misure alternative al ricovero di minori in istituti, sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia, realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, sostegno delle famiglie con minori portatori di handicap, attuazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia, per la fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per il miglioramento della loro qualità di vita, per la tutela e valorizzazione delle diversità. Questa legge ha rappresentato un punto di svolta nelle politiche per l'infanzia in quanto ha dato avvio alla programmazione dei territori verso tutte le dimensioni di vita del bambino e del ragazzo, stimolando gli Enti locali a sostenere interventi non solo "emergenziali", ma diretti a promuovere adeguati processi di costruzione dell'identità per tutti i bambini. La stessa legge ha inoltre potenziato il coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali e l'intera "comunità educante" facendo in modo che tutti gli interventi fossero ricollocati in un quadro coerente ed organico, anche in un'ottica di prevenzione.<sup>155</sup>

La tradizione di centralità degli enti locali territoriali nell'ambito dei servizi alla persona, di cui fanno parte naturalmente anche i servizi dedicati ai minori e alle famiglie, ha trovato una consacrazione legislativa nella l. 328/2000 "Legge quadro

---

<sup>155</sup> Regione Emilia Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, cit., Pag. 233.

per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali”, che ha determinato un diverso assetto degli attori chiamati a programmare, realizzare e verificare le nuove politiche sociali, anticipando di fatto la legge costituzionale 3/2001. Nel nuovo welfare, infatti, intervengono non solo lo Stato e la Regione, che ricoprono un ruolo di governo, coordinamento e programmazione, ma anche l’Ente locale, a cui spetta la titolarità delle funzioni amministrative e la progettazione degli interventi sociali svolti a livello locale e, infine, il privato sociale, che partecipa anch’esso alla progettazione e concorre alla gestione dei servizi. Le nuove politiche sociali, dunque, perseguono la finalità di potenziare le capacità di tutti gli “attori” del territorio che si trovano ad operare attraverso la “regia” dell’ente locale che mantiene, comunque, il ruolo di regolatore e garante della rete dei servizi, nell’interesse del singolo cittadino e dell’intero territorio.<sup>156</sup>

In particolare, spetta al Comune:

- la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete;
- l’erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- l’autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale;
- la definizione dei parametri di valutazione;
- la promozione delle risorse della collettività;
- il coordinamento e l’integrazione degli enti che operano nell’ambito di competenza locale, utilizzando lo strumento del Piano di zona;<sup>157</sup>
- il controllo e la valutazione della gestione dei servizi;
- la promozione di forme di consultazione allargata;

---

<sup>156</sup> M.G. Toppi “*Le nuove politiche sociali: la riforma del welfare*”  
[http://www.diritto.it/materiali/enti\\_locali/toppi2.html](http://www.diritto.it/materiali/enti_locali/toppi2.html)

<sup>157</sup> Il Piano di Zona è un strumento con cui i comuni associati in ambiti territoriali, di norma coincidenti con i distretti sanitari, devono provvedono a definire gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale, individuando gli obiettivi strategici, le priorità, gli strumenti e i mezzi, le modalità organizzative e le risorse, le forme di rilevazione dei dati, il coordinamento con le amministrazioni periferiche, la collaborazione con i soggetti di solidarietà sociale, la concertazione con l’unità sanitaria locale ed il privato sociale. (Regione Emilia Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna, cit.*, Pag. 233).

- garantire la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi.<sup>158</sup>

Con la legge 328/2000 si afferma dunque la centralità del Comune come soggetto attuatore dei servizi pubblici locali e di quelli sociali in particolare. A fondamento della scelta operata dal legislatore “può senz’altro riconoscersi il convincimento [...] secondo il quale il comune, proprio quale ente amministratore di una determinata collettività locale, potesse risultare il più fedele interprete dei bisogni dei cittadini e l’obligato attuatore degli interventi necessari per soddisfarli.”<sup>159</sup>

Il trasferimento di poteri dalla Stato alle Regioni e da queste agli Enti locali, nell’ottica del principio delle sussidiarietà, è oggi maggiormente evidente a seguito dell’approvazione della Legge Costituzionale 3/2001 che ha modificato il Titolo V della Costituzione. Oltre alle materie di competenza esclusiva dello Stato<sup>160</sup>, sono

---

<sup>158</sup> A. Santuari *“Il ruolo dei Comuni nell’erogazione dei servizi sociali: rapporto con le organizzazioni non profit e funzioni degli enti strumentali”*  
[http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Politiche\\_Sociali\\_e\\_Sanitarie/Note\\_e\\_Commenti/Documento/Il\\_ruolo\\_dei\\_comuni\\_nell\\_erogazione\\_dei\\_servizi\\_sociali\\_rapporto\\_con\\_le\\_organizzazioni\\_non\\_profit\\_e\\_.html](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Politiche_Sociali_e_Sanitarie/Note_e_Commenti/Documento/Il_ruolo_dei_comuni_nell_erogazione_dei_servizi_sociali_rapporto_con_le_organizzazioni_non_profit_e_.html)

<sup>159</sup> Ibidem

<sup>160</sup> Art. 117 Cost. “[...] La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull’istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale; opere dell’ingegno; s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. [...]”

state introdotte delle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni<sup>161</sup> per le quali lo Stato centrale detta i principi fondamentali, mentre le Regioni provvedono alla disciplina di dettaglio, sulla base del principio di sussidiarietà. Per quanto riguarda nello specifico le politiche sociali, la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito competenza esclusiva alle Regioni, che hanno la facoltà di definire sia le priorità che l’allocazione delle risorse, mentre lo Stato mantiene competenza esclusiva in ordine alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare “in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. (art. 117 Cost.) L’art. 118 Cost. inoltre riconosce agli enti locali la titolarità della generalità delle funzioni amministrative: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei

---

<sup>161</sup> Art. 117 Cost. “ [...] Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. [...]”

cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Il principio di sussidiarietà, affermato a livello costituzionale, individua nel Comune l’Amministrazione Pubblica più prossima ai cittadini. È dovere del Comune, dunque, garantire ai cittadini l’esercizio dei loro diritti più fondamentali e fornire loro i servizi più immediati.

Oltre all’attuazione dei diritti sociali, gli Enti locali svolgono un ruolo fondamentale anche nella promozione dei cosiddetti “diritti di terza generazione”<sup>162</sup>, ruolo riconosciuto da numerosi documenti e conferenze internazionali<sup>163</sup>. Da questi incontri a livello mondiale è progressivamente emerso che “principi quali la sostenibilità ambientale, la stretta interconnessione tra questione sociale e ambientale, la relazione tra diritti umani, sviluppo, povertà e protezione dell’ambiente, non sono mere questioni accademiche distanti dalla vita quotidiana di ogni persona.”<sup>164</sup>

In relazione al diritto alla pace, possiamo menzionare l’Agenda dell’Aia sulla diplomazia nelle città (2008), relativa al ruolo dei poteri locali nella prevenzione dei conflitti, nel peace building e nella ricostruzione post-conflitto.

---

<sup>162</sup> Il diritto alla pace, allo sviluppo, all’ambiente

<sup>163</sup> Earth Summit a Rio de Janeiro (1992), Prima Conferenza europea sulle città sostenibili (Aalborg, 1994), Seconda Conferenza europea sulle città sostenibili (Lisbona, 1996), II Conferenza ONU sugli Insediamenti Umani (Habitat II, 1996), Carta di Ferrara (1999), Documento di Firenze (1999), Dichiarazione di Siviglia (1999), Terza Conferenza europea sulle città sostenibili (Hannover, 2000), Conferenza di Kolding (2002), Strategia d’azione ambientale per lo Sviluppo Sostenibile (2002), Quarta Conferenza europea delle città sostenibili, (2004, Aalborg+10), Quinta Conferenza europea delle città sostenibili (Siviglia, 2010)

<sup>164</sup> Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli, *Materiali per la formazione dei docenti di Cittadinanza e Costituzione negli istituti secondari superiori.*, cit., pag. 291

Per quanto riguarda invece il ruolo delle città rispetto ai temi dello sviluppo sostenibile<sup>165</sup> e dell'ambiente, i riferimenti normativi sono molteplici, a partire da Agenda 21, il documento sottoscritto da 180 Paesi tra cui l'Italia, durante la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992.<sup>166</sup> Si tratta di un Piano d'azione per il 21° secolo (da qui il nome, Agenda 21) rivolto a tutta la comunità internazionale e in particolare alle autorità pubbliche di ogni livello, contenente una serie di linee guida per il perseguimento di uno sviluppo che vuole essere nei fatti, oltre che nelle intenzioni, autenticamente sostenibile.

Nel Capitolo 28 dell'Agenda 21, viene indirizzato uno speciale appello alle autorità locali, affinché riconoscano il loro ruolo attivo nel processo di realizzazione dello sviluppo sostenibile e definiscano delle politiche specifiche di intervento adottando, con il coinvolgimento della comunità, un proprio programma di azione:

---

<sup>165</sup> L'espressione "sviluppo sostenibile" si fa risalire convenzionalmente al rapporto "Our Common Future" del 1987, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con ris. N. 42/187 dell'11 dicembre 1987. La definizione di "sviluppo sostenibile" che figura nel rapporto è assai nota: "Lo sviluppo sostenibile - vi si legge - è quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro esigenze". Questa definizione racchiude in se due concetti: da un lato, il concetto di bisogni, che va riferito, in particolare, a quello dei soggetti più sfavoriti, ai quali va riservata la maggior attenzione e, dall'altro, la non illimitatezza delle nostre risorse naturali e la conseguente necessità di governare lo sviluppo ponendo dei limiti alle capacità produttive. (Id., pag. 293).

<sup>166</sup> Agenda 21, un documento di 800 pagine, parte dalla premessa che le società umane non possono continuare nella strada finora percorsa aumentando il gap economico tra le varie nazioni e tra gli strati di popolazione all'interno delle nazioni stesse, incrementando la povertà, la fame, le malattie e l'analfabetismo e causando il continuo deterioramento degli ecosistemi dai quali dipende il mantenimento della vita sul pianeta. E' necessario cambiare strada migliorando gli standard di vita per tutti e proteggendo e gestendo meglio l'ambiente per un futuro più sano e più sereno per l'intera umanità. Agenda 21 è costituita da quaranta capitoli divisi in quattro parti: 1) dimensioni sociali ed economiche: povertà, sanità, ambiente, aspetti demografici, produzione, ecc. 2) conservazione e gestione delle risorse: atmosfera, foreste, deserti, montagne, acqua, prodotti chimici, rifiuti, ecc. 3) rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi: donne, giovani, Ngo, agricoltori, sindacati; 4) metodi di esecuzione: finanze, istituzioni.

un' Agenda 21 Locale.<sup>167</sup> Si tratta di un processo partecipato per costruire la conoscenza dell'ambiente e per definire le basi di un nuovo accordo o "patto sociale" tra tutti gli attori locali, finalizzato alla sostenibilità dello sviluppo di lungo periodo.<sup>168</sup> L'attuazione di Agenda 21 a livello locale richiama alcuni principi fondamentali:

- Sussidiarietà, partecipazione e condivisione delle responsabilità: un intervento è più facilmente realizzabile (oltre che più opportuno) quando è coerente con le esigenze, le aspettative e le capacità locali. Per questo è necessario che le decisioni vengano assunte al livello amministrativo "più vicino" ai soggetti interessati: servono pertanto meccanismi decisionali decentrati, trasparenti, verificabili e capaci di assicurare l'attiva partecipazione dei cittadini e degli attori locali.
- Equità, efficienza ed efficacia: operare in direzione della sostenibilità significa ricostruire condizioni di maggiore equità (sia all'interno della presente generazione, sia rispetto alle generazioni future) mediante un cambiamento, progressivo ma radicale, degli stili di vita, di produzione e di consumo.
- Integrazione delle politiche, prevenzione e precauzione: le iniziative che traducono l'obiettivo della sostenibilità sono complesse in quanto collegate ai diversi aspetti (economici, sociali, ambientali, istituzionali) dello sviluppo. Per

---

<sup>167</sup> Nel Capitolo 28 di Agenda 21 si afferma che «Poiché molti dei problemi (e delle relative soluzioni) affrontati da Agenda 21 hanno radici locali, la partecipazione e la cooperazione degli Enti locali sarà un fattore determinante nel raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità. Gli Enti locali progettano, realizzano e gestiscono le infrastrutture ambientali, economiche e sociali, controllano i processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamenti di livello locale e contribuiscono all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. In quanto livello di governo più vicino ai cittadini, esse giocano un ruolo vitale nell'educare, attivare e informare il pubblico per la promozione dello sviluppo sostenibile.» «Ogni Ente locale deve dialogare con i propri cittadini, le organizzazioni e le imprese per la realizzazione di un'Agenda 21 Locale. La consultazione e la progressiva costruzione del consenso possono consentire agli Enti locali di imparare molte cose e di acquisire le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie. Il processo di consultazione finirebbe per accrescere la consapevolezza sui temi rilevanti dello sviluppo sostenibile.» (Pareglio S., *Guida europea all'Agenda 21 Locale. La sostenibilità ambientale: linee guida per l'azione locale. Seconda edizione italiana*, Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 2004, pag.24).

<sup>168</sup> Corso di Alta Formazione per esperti in educazione civica, diritti umani, cittadinanza, costituzione (A.A. 2008/2009) "Materiali per la formazione dei docenti di Cittadinanza e Costituzione negli istituti secondari superiori. Documenti dei gruppi di lavoro" pag. 293

questo, esse non vanno intese come elementi separati o aggiuntivi delle politiche tradizionali (generaliste o settoriali), ma come elementi costitutivi delle politiche e delle azioni sociali e individuali.<sup>169</sup>

Nel corso degli anni, sono diverse le esperienze e i progetti sperimentati in Italia sul tema della sostenibilità locale, in particolare possiamo citare il progetto “Città sostenibile delle bambine e dei bambini”, avviato nel 1996, che prevedeva la consegna di un premio a tutte quelle realtà municipali che si fossero distinte in buone pratiche per la sostenibilità ambientale e che avessero dedicato particolare attenzione alle esigenze delle nuove generazioni. Alla base del progetto, l’idea che i bambini possano costituire un indicatore biologico della qualità degli insediamenti e che, quindi, lo sviluppo sostenibile può essere raggiunto ripensando i luoghi e i tempi della città, in riferimento ai parametri dell’infanzia, e tenendo conto delle esigenze proprie dei minori nelle politiche per il miglioramento della qualità della vita in ambito urbano.

Un’altra iniziativa significativa è rappresentata dalla “Carta di Ferrara”, un documento sottoscritto nel 1999 con l’obiettivo di dar vita ad un Coordinamento Nazionale delle Amministrazioni interessate all’elaborazione della propria Agenda 21 Locale, al fine di creare una «rete» che faciliti gli scambi ed eroghi servizi.

Non solo le istituzioni, ma anche ONG, associazioni, organizzazioni di volontariato e in generale il mondo del non profit, si sono mobilitati approfondendo la questione del rapporto fra diritti dei bambini e contesto urbano sostenibile, impegnandosi attraverso varie iniziative per sensibilizzare Governi, amministrazioni locali e società civile sull’importanza di creare città “a misura di bambino”.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> S. Pareglio (a cura di) “Guida europea all’Agenda 21 Locale. La sostenibilità ambientale: linee guida per l’azione locale”, pag. 25

<sup>170</sup> Ricordiamo ad esempio Legambiente (programma di monitoraggio Ecosistema Bambino), l’associazione Camina, l’Associazione Nazionale Città in Gioco, International Association of Educating Cities (IAEC), European Network Child Friendly Cities, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (Protocollo di intesa siglato nel 2008 con UNICEF, Programma nazionale di Protezione dei Minori Stranieri non Accompagnati), La Città dei Bambini (progetto internazionale dell’Istituto di Scienze e di Tecnologie della Cognizione del Consiglio Nazionale delle Ricerche).

Un ruolo di primo piano in questo senso viene svolto, sia in Italia che a livello internazionale, dall'UNICEF<sup>171</sup>, attraverso i progetti “Sindaci difensori dei bambini” e “Città amiche dei bambini”. Quest'ultimo, partito nel 1997 con un incontro internazionale organizzato a Napoli, si basa, oltre che sull'applicazione della Convenzione del 1989, anche sul Documento finale della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'infanzia (UNGASS)<sup>172</sup>, e trae origine dal riconoscimento di alcuni importanti fenomeni: la rapida trasformazione e urbanizzazione delle società globali, le crescenti responsabilità dei governi locali nei confronti delle loro popolazioni nel processo di decentramento e, di conseguenza, l'importanza crescente delle città all'interno dei sistemi politici ed economici nazionali.<sup>173</sup>

Ma cosa significa costruire una Città amica delle bambine e dei bambini? Significa creare “strutture e attività di governo necessarie per ottenere un coinvolgimento attivo dei bambini, assicurare una prospettiva attenta ai loro diritti in tutti i processi decisionali rilevanti e garantire uguali diritti di accesso ai servizi sociali di base. Il processo di costruzione di una Città amica richiede non soltanto impegni politici, ma anche un'azione concertata che coinvolga tutta l'amministrazione locale.”<sup>174</sup> In altre parole, realizzare delle città amiche dei bambini significa impegnarsi a rendere la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza una pratica quotidiana. La finalità è migliorare, ora, la vita dei bambini, riconoscendo e realizzando i loro diritti, e trasformarla per costruire comunità migliori oggi e in futuro. Nel corso degli anni, il progetto si è evoluto con l'ideazione di un documento intitolato “Costruire Città amiche delle bambine e dei

---

<sup>171</sup> Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, nato nel 1946 per aiutare i bambini europei al termine della Seconda Guerra Mondiale e diventato nel 1953 una struttura permanente delle Nazioni Unite per contribuire a migliorare la vita dei bambini e dei ragazzi di tutto il mondo.

<sup>172</sup> Il Documento finale dell'UNGASS (2002), intitolato “Un mondo a misura di bambino”, individua, tra gli altri, i governi locali e le autorità che “possano assicurare che i bambini siano posti al centro di ogni programma per lo sviluppo. Attraverso iniziative già in corso, come le comunità amiche del bambino e la lotta al degrado urbano, i sindaci e i leader locali possono migliorare in modo significativo la vita dei bambini.” (UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, “*Costruire città amiche delle bambine e dei bambini. Nove passi per l'azione*”, PrimeGraf, Roma, 2005, pag. 3)

<sup>173</sup> Id., pag. 2

<sup>174</sup> Ibidem

bambini. Nove passi per l'azione” che costituisce una concreta base di lavoro e fornisce un ampio approccio da adattare ai bisogni, alle aspirazioni e alle prassi locali. I Nove passi traducono i processi nazionali di applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia in azioni a livello locale, in quanto è nel contesto urbano che i bambini vivono e hanno un'opportunità concreta di influenzare le decisioni che avranno effetti sulla loro vita. I Nove passi includono:

1. La partecipazione delle bambine e dei bambini
2. Una strategia per i diritti dell'infanzia in città
3. Un'unità di intervento o un meccanismo di coordinamento per i diritti dell'infanzia
4. Una valutazione e un'analisi dell'impatto sull'infanzia
5. Un bilancio dedicato all'infanzia
6. Un regolare rapporto sulla condizione dell'infanzia in città
7. La diffusione di una conoscenza sui diritti dell'infanzia
8. Un'istituzione indipendente per l'infanzia

Attraverso questi nove passi si intende mettere in atto un processo partecipativo che coinvolga tutti i soggetti interessati - le autorità locali, la società civile, gli esperti, le comunità e, in particolar modo, le bambine e i bambini. L'esperienza dimostra che il processo di costruzione può iniziare dall'alto verso il basso - con una delibera del Sindaco o una risoluzione adottata formalmente dal Comune, coordinata attivamente per raggiungere tutti i livelli dell'amministrazione e tutti gli angoli della città. O dal basso verso l'alto - da una piccola iniziativa di quartiere guidata da bambini che rivendicano il loro diritto al gioco e a muoversi sicuri in città, e che dimostra la potenzialità per essere replicata. Ma in molti casi si verifica una combinazione tra approcci diversi.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Ibidem

### 5.3 Finalità del rapporto

In questo paragrafo verranno individuate quelle che potrebbero rappresentare le principali finalità di un rapporto sui diritti dell'infanzia relativo alla città di Vicenza:

- Delineare la condizione dei bambini e dei ragazzi che abitano in città: chi e quanti sono, cosa fanno, come vivono, quali sono le loro aspettative e i loro bisogni. Le amministrazioni locali e in generale il mondo degli adulti dovrebbero interrogarsi su come è cambiata nel corso degli ultimi anni la vita dei più giovani e su quali siano le risposte più opportune da offrire in termini di opportunità, servizi, progettualità. Il rapporto dovrebbe contenere dati, informazioni e riflessioni utili per restituire una fotografia della situazione dell'infanzia e dell'adolescenza nella città di Vicenza nel suo complesso, valorizzando però la normalità della vita dei bambini e dei ragazzi, senza focalizzarsi sull'esclusiva descrizione del disagio.<sup>176</sup>
- Favorire la partecipazione dei bambini: il rapporto potrebbe rappresentare un'importante occasione per dare concreta attuazione all'art. 12 della Convenzione<sup>177</sup>. In che modo? Innanzitutto invitando i bambini e i ragazzi a ragionare sui loro diritti, riflettendo sul loro concreto significato all'interno del contesto urbano in cui vivono. In seguito, attraverso interviste, questionari, focus group ed altre tecniche, si tratterebbe di far emergere le loro idee, i loro

---

<sup>176</sup> “[...] fuggendo quindi la tentazione di restituire quell'immagine emergenziale o problematica che troppo spesso monopolizza il tema dell'infanzia nei mass-media, ma anche evitando l'idea di una condizione dell'infanzia come isola felice e che tanto si avvicina ad una idea di Infanzia oggetto di tanto marketing e in definitiva di mercificazione.” (Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, cit., pag. 8).

<sup>177</sup> L'art. 12 della CRC recita: “Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.”

bisogni e il loro punto di vista in merito sull'applicazione dei diritti nei loro contesti di vita, in famiglia, a scuola, nei centri sportivi e di aggregazione, etc.

- Valutare le attuali politiche per l'infanzia nell'ottica dei diritti umani e innescare un processo di dialogo fra i vari stakeholder per orientare le scelte future.<sup>178</sup> Non si rivela un compito facile per gli amministratori locali, soprattutto in tempi di crisi e tagli finanziari, riuscire a mediare fra le numerose esigenze e richieste provenienti dai differenti gruppi sociali che compongono la comunità locale. Come coniugare ad esempio i diritti dei minori con gli interessi, altrettanto legittimi, delle persone più anziane? In quali ambiti è più opportuno ed urgente investire, considerata la scarsità di risorse umane ed economiche? Il rapporto potrebbe fungere come un utile strumento di riflessione per gli amministratori, contribuendo ad individuare le reali priorità e a costruire un'agenda politica locale sensibile ai diritti dei bambini e dei ragazzi.
- Monitorare i servizi del privato sociale: considerando l'attuale tendenza a delegare la gestione di molti servizi per l'infanzia e l'adolescenza al privato sociale<sup>179</sup>, è importante fissare delle garanzie a tutela dei bambini e delle famiglie. Fra le finalità del rapporto, dunque, potrebbe esserci quella di realizzare una mappatura dei servizi per i minori in campo educativo, assistenziale, socio-sanitario, gestiti dal privato sociale, ed avviare un processo di monitoraggio per verificare il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione del 1989.
- Dare visibilità a quanto viene realizzato a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nella città di Vicenza e far emergere i diversi punti di vista dei soggetti istituzionali e non che, a vario titolo, operano per e con i minori, "partendo dalla

---

<sup>178</sup> "Non è semplice trasformare la conoscenza in azione o le informazioni in una politica. Tra le varie cose, questo richiede un dialogo aperto tra chi produce informazioni e chi le utilizza." (F.Casas "Monitoraggio dei diritti dei bambini e monitoraggio dell'infanzia: compito diversi?" in Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 247).

<sup>179</sup> "Il passaggio da una interpretazione moderna circa i servizi per l'infanzia ad una per così dire post-moderna è segnata dalla scesa in campo di nuovi soggetti sociali che hanno concorso a generare nuove configurazioni di sistemi di servizi che si occupano di bambini." (Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C. (a cura di), *Giovani in Trentino 2009*, cit., pag. 186).

consapevolezza che solo l'interazione partecipata tra tutti gli adulti [...] può garantire l'efficacia del lavoro di analisi [...].”<sup>180</sup> Si tratterà dunque di dar voce proprio a coloro che sono impegnati nella progettazione di politiche a favore dell'infanzia, ma anche a chi, come genitori, professionisti, volontari, operatori vive a stretto contatto con i bambini e i ragazzi, chiedendo loro di descrivere i progetti realizzati, di leggere i dati a partire dal loro punto di vista, facendo emergere gli aspetti di positività ma anche di criticità. Tutto ciò andrà a confluire nel rapporto, dove verranno raccolte le “visioni” dei diversi attori sociali e confrontate per averne un quadro d'insieme.

- Avviare un processo di dialogo sulle tematiche legate all'infanzia e all'adolescenza, un tavolo di confronto non occasionale, ma strutturato attraverso un lavoro di rete, con l'obiettivo di creare una “comunità” di persone che si mettono in relazione e condividono le proprie esperienze, conoscenza, difficoltà, strategie.
- Stimolare la comunità a riflettere sul tema dell'infanzia e a condividere la sfida educativa. Il rapporto, se opportunamente divulgato, può contribuire a sensibilizzare la comunità locale sui diritti dei minori e sulla responsabilità di ciascuno di tutelare e promuovere tali diritti.<sup>181</sup> . Secondo un proverbio africano, “per far crescere un bambino ci vuole un intero villaggio”: in altre parole, è importante la presenza di una comunità che se ne faccia carico, partendo dal presupposto che i bambini sono il nostro futuro e quindi una sorta di “bene comune”.

---

<sup>180</sup> Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, cit., pag. 8.

<sup>181</sup> “Il riconoscimento del minore come depositario di diritti soggettivi comporta un impegno di assunzione di responsabilità che non possono ricondursi al compito esclusivo della genitorialità di coppia.” (Gallina M. “Servizi sociali tra diritti e affetti”, in Mazzucchelli F. (a cura di) *Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*”, cit., pag. 16).

#### ***5.4 Autori e destinatari***

Una scelta cruciale nella fase di progettazione è quella relativa al conferimento dell'incarico di realizzazione del monitoraggio e stesura del rapporto. Chi dovrebbe occuparsene? Chi sarebbe più opportuno coinvolgere per avere una visione oggettiva e globale? Quali ipotesi si potrebbero fare: uno staff di esperti incaricati dal sindaco, o un gruppo di ricercatori appartenenti al mondo accademico, piuttosto che ad esempio un gruppo di consiglieri?

Al fine di ottenere un rapporto che delinei un'ampia panoramica sulla condizione dei bambini e dei loro diritti, sarà necessario incrociare diversi punti di vista e raccogliere informazioni di varia natura, provenienti da numerose fonti (enti pubblici e del privato sociale, istituzioni, associazioni, testimoni privilegiati, gli stessi bambini e le loro famiglie..). Per questo motivo, sarebbe opportuno affidare l'incarico ad un ente riconosciuto, radicato sul territorio, che disponga di molteplici contatti e in grado di gestire una fitta rete di rapporti con tutti gli attori in gioco. Probabilmente la scelta potrebbe ricadere su Osservatorio o un Centro di documentazione territoriale, a contatto con la realtà locale, ma dotato di una sufficiente autonomia dagli organi politici locali. È questa peraltro la scelta adottata da alcune Regioni e Province, come ad esempio il Veneto e la Provincia Autonoma di Trento, che per i loro rapporti, si sono affidati ai rispettivi Osservatori sulla condizione dell'infanzia.

Una seconda questione che merita attenzione è quella relativa agli ipotetici destinatari del rapporto, che potrebbe essere rivolto agli amministratori locali, piuttosto che agli insegnanti e agli operatori del sociale, o alla società civile in generale. Individuando come una delle finalità principali la sensibilizzazione della comunità locale sul tema dell'infanzia, è evidente che il rapporto non dovrebbe essere destinato solo agli amministratori o agli "addetti ai lavori", ma dovrebbe

invece trovare una diffusione più ampia, fra tutta la popolazione, compresi i bambini.<sup>182</sup>

Proprio per questi ultimi, si potrebbe pensare di creare una versione semplificata del rapporto e realizzata con il loro coinvolgimento, creando uno strumento finalizzato a renderli più consapevoli dei propri diritti e delle opportunità offerte loro dalla propria città.

### **5.5 Contesto territoriale e oggetto d'indagine**

Il contesto territoriale su cui si concentrerà il rapporto sarà il Comune di Vicenza, anche se potranno essere effettuati dei raffronti con la situazione di altre realtà territoriali della Provincia o della Regione.

Volendo delineare una panoramica generale sulla situazione demografica del capoluogo berico, possiamo far riferimento ai dati pubblicati dall'Ufficio di Statistica comunale,<sup>183</sup> secondo cui Vicenza risultava essere nel 2008 la quarta città del Veneto per numero di residenti e la terza per densità abitativa. In Regione, da un punto di vista socio-demografico, la città di Vicenza detiene il primato per due aspetti di primaria importanza, strettamente interdipendenti: la presenza straniera e la presenza di giovani sul totale della popolazione. Per quanto riguarda il primo aspetto, alla fine del 2007 Vicenza rappresentava nel Veneto il Capoluogo di provincia con la maggiore incidenza dei cittadini stranieri sul totale dei residenti (13,3%), seguita da Treviso con il 10,6% mentre Belluno, ultima, raggiungeva appena il 5,7%. Volendo guardare ai valori assoluti, si nota invece come la distribuzione degli stranieri nei Capoluoghi di Provincia rispetto al totale dei

---

<sup>182</sup> “Un sistema di monitoraggio è un’opportunità per interagire con l’opinione pubblica, con le convinzioni della gente; ciò può consentire di influire sulla rappresentazione psicosociale dell’infanzia in cui vivono i bambini.” (F.Casas “Monitoraggio dei diritti dei bambini e monitoraggio dell’infanzia: compito diversi?” in V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di) *Vent’anni d’infanzia*, cit., pag. 241).

<sup>183</sup> Ufficio Statistica Comune di Vicenza, “*Vicenza. Dati e indicatori demografici 2008*” ,<http://www.comune.vicenza.it/ente/settori/staff/statistica/pubblicazioni.php>

residenti stranieri nell'intero territorio regionale, risultava fortemente localizzata a Verona.<sup>184</sup> Dal punto di vista della struttura per età, considerando l'indice di vecchiaia nei Comuni capoluogo, notiamo come Vicenza, proprio a seguito del forte flusso di stranieri, risultasse tra tutti il Comune più giovane, con una quota pari a "solo" 161 anziani di età superiore ai 65 anni ogni 100 giovani in età 0-14 anni, mentre il capoluogo con la maggiore presenza di persone anziane risultava Venezia con un rapporto di 225 ultra sessantacinquenni su 100 giovani.

Nel rapporto, oltre a sviluppare una visione macroscopica relativa alla condizione dei minori attraverso l'uso di dati relativi all'intero territorio comunale, sarebbe importante poter disporre di dati disaggregati per quartiere, o meglio per Zona<sup>185</sup>, in modo da far emergere le diversità fra i vari quartieri periferici o centrali della città ed evidenziare eventuali carenze o situazioni di disuguaglianza.

Per quanto riguarda invece l'oggetto d'indagine, i "soggetti" protagonisti del rapporto saranno i bambini e i ragazzi da 0 a 18 anni, portatori innanzitutto di diritti e interessi legittimi, ma anche di questioni problematiche, disagi, aspettative disattese. Si cercherà quindi di fornire una panoramica completa su un mondo solitamente studiato per segmenti e affrontato dunque con risposte parziali. Probabilmente, trattando alcune tematiche, si renderà necessario oltrepassare la soglia dell'adolescenza, coinvolgendo anche giovani oltre la maggiore età. Affrontando questioni come ad esempio la prevenzione e il contrasto all'uso di alcool e droga, la condivisione degli spazi pubblici e dei centri di aggregazione, la partecipazione giovanile, non appare semplice, né probabilmente opportuno, tentare di operare distinzioni artificiali fra i ragazzi utilizzando come discriminante la maggiore età, dal momento che, nella vita quotidiana, si trovano in molti casi a condividere le stesse esperienze e ad esprimere gli stessi bisogni.

---

<sup>184</sup> Secondo i dati del 2007, a Verona dove risiedeva oltre il 7,6% degli stranieri, a seguire Padova con il 5,4%, Venezia con il 4,9% e Vicenza con il 3,7%. (Ufficio Statistica Comune di Vicenza, *Vicenza: dati e indicatori demografici 2008*, cit., pag. 73)

<sup>185</sup> Vedi nota 186

## **6 Realizzazione del rapporto: fasi di lavoro**

L'ultima parte della tesi è relativa al lavoro di progettazione vero e proprio: l'idea è quella di mettersi “nei panni” di un ipotetico ricercatore ed interrogarsi su quali siano i passi necessari da fare per costruire un rapporto sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza relativo al contesto locale della città di Vicenza. In quest'ottica, il primo compito che questo ipotetico ricercatore dovrà fare sarà raccogliere i dati e le statistiche demografiche per delineare con precisione il contesto di riferimento, in secondo luogo sarà necessario decidere come strutturare il rapporto e quali saranno le questioni su cui riflettere, infine, sulla base di quelli che sono gli argomenti oggetto di indagine, verrà realizzata una mappatura dei principali soggetti da coinvolgere per realizzare il rapporto.

### ***6.1 Raccolta dei dati demografici***

Il lavoro di ricerca potrebbe partire con la raccolta di dati ufficiali sulla situazione demografica del Comune, provenienti dall'ISTAT e da altre fonti istituzionali (Ufficio Statistiche del Comune, Provincia, Regione etc) In particolare verranno analizzati i dati relativi alla struttura della popolazione (esaminando in particolare l'incidenza della componente infantile e giovanile), alla distribuzione territoriale della popolazione (quartieri), alla popolazione straniera residente, alle famiglie (fecondità, tipologia, composizione, separazioni e divorzi).

Invecchiamento della popolazione, contrazione delle nascite e significativo aumento delle persone immigrate: tre dati che ormai da alcuni anni sintetizzano la tendenza demografica dell'Italia e che trovano un certo riscontro anche nella città di Vicenza.

In relazione al primo aspetto, a Vicenza, come nel resto del Paese, il processo di invecchiamento della popolazione è dovuto sia al basso numero di nascite che all'allungamento continuo della vita media. Secondo le statistiche comunali relative all'anno 2008,<sup>186</sup> nel capoluogo berico l'età media alla morte dal 2000 ad oggi si è innalzata di quasi 3,5 anni, passando in otto anni da 74,4 a 77,7 anni. Ciononostante, a livello regionale Vicenza detiene il primato per la presenza di giovani sul totale della popolazione con una quota pari a "solo" 161 anziani di età superiore ai 65 anni ogni 100 giovani in età 0-14 anni. In percentuale, la quota di popolazione con età inferiore ai 15 anni corrisponde al 13,6% del totale. Analizzando la distribuzione dei residenti per sesso a seconda della fascia di età si nota come nella fascia giovanile da 0 a 19 anni, a prevalere sia la compagine maschile (10.675 unità) rispetto a quella femminile (10.188 unità). Un'ulteriore differenziazione fra maschi e femmine si può notare osservando la tabella relativa alla popolazione residente per classi di età e stato civile: sono solo 2 i minorenni maschi a risultare coniugati, mentre 12 le femmine.

Al 31 dicembre 2008 erano 115.012 le persone iscritte all'anagrafe, segnando quindi un aumento dello 0,8% rispetto all'anno precedente, dovuto principalmente al saldo migratorio. La popolazione residente straniera ha fatto registrare un forte aumento, avvicinandosi alla soglia delle 17.000 unità (16766), con una variazione rispetto al 2007 del +10,7%. Si è assistito quindi a Vicenza ad una continua contrazione dei residenti italiani a favore di un'espansione di quelli stranieri: se nel 2000 gli italiani erano il 94,2% del totale degli iscritti, nel 2008 la percentuale è scesa all'85,4%. La composizione per età evidenzia come la presenza straniera si concentri soprattutto entro le classi di età "attive" (tra i 20 e i 49 anni), esigua risulta la percentuale di anziani residenti, mentre consistente è la presenza di bambini, a conferma del progressivo consolidamento della presenza straniera a Vicenza. In particolare, il 20,5% della popolazione straniera totale residente a Vicenza ha meno di 15 anni, pari a 3.444 unità, di cui 1.514 ha da 0 a 4 anni, mentre

---

<sup>186</sup> Ufficio Statistica Comune di Vicenza, *Vicenza: dati e indicatori demografici 2008*, cit., pag. 5.

1.030 da 5 a 9 anni. I paesi di provenienza degli stranieri sono i più vari, cosa comune peraltro al resto del Veneto e in Italia. È sempre la comunità proveniente dall'Ex Serbia-Montenegro, in particolare, ad essere di gran lunga la più numerosa (2.848 unità), seguita dalle comunità romena (1.336) e moldava (1.003).

Per quanto riguarda la natalità, Vicenza si allinea al trend nazionale, tuttavia bisogna rilevare un leggero aumento del tasso, passato dall'8,9 del 2007 al 9,7 del 2008. A tal riguardo, è da sottolineare che su 1.115 bambini iscritti per nascita a Vicenza nel 2008, il 31,2% è costituito da bambini con cittadinanza non italiana.

La crescita demografica evidenziata prima è accompagnata da un incremento del numero di famiglie (+1,45% rispetto al 2007), con un conseguente lieve, ma costante calo del numero medio di componenti: le famiglie unipersonali infatti costituiscono ormai ben il 39% del totale e sono cresciute nel solo 2008 di un altro 3,6%. Un fenomeno curioso è rappresentato dalle famiglie con 5 o più componenti che continuano ad aumentare anche se di poche decine di unità. Aumenta anche il numero di coppie senza figli, in leggera diminuzione, invece, le strutture familiari che vedono un genitore solo con figli<sup>187</sup>. Quasi una famiglia vicentina su quattro annovera al proprio interno almeno un minore, in numero pressoché invariato rispetto all'anno precedente.<sup>188</sup> Da notare che a Vicenza negli ultimi anni si è assistito ad una leggera ripresa della fecondità: nel 2008 il numero medio di figli per ogni donna vicentina si attesta intorno all'1,49, ben superiore al medesimo indicatore a livello regionale<sup>189</sup> Tale ripresa è dovuta in parte alla crescente presenza di persone straniere che mostrano una maggiore propensione ad avere figli<sup>190</sup> ed in parte alla decisione posticipata di avere figli da parte delle donne venete.

---

<sup>187</sup> Da 9,3% nel 2007 a 9,1% nel 2008 (Ufficio Statistica Comune di Vicenza, *Vicenza: dati e indicatori demografici 2008*, cit., pag. 33).

<sup>188</sup> Sono 6.447 le famiglie con un componente minore, 4.481 con 2 componenti minori, 837 con 3 componenti minori e 175 con 4 e più componenti minori. Queste ultime segnano un aumento del 9,4% rispetto all'anno precedente. (Ibidem).

<sup>189</sup> 1,38 nel 2007 (Ufficio Statistica Comune di Vicenza, *Vicenza: dati e indicatori demografici 2008*, cit., pag. 17).

<sup>190</sup> Se nel 2000 i bambini stranieri erano il 13,1% del totale dei nati, nel 2008, su 100 bambini neonati il 31,2% è di nazionalità straniera (Ibidem).

Nel 2008 i matrimoni celebrati a Vicenza sono stati 383: un calo di quasi il 32% rispetto al 2000.<sup>191</sup> Ad una contrazione del numero dei matrimoni si contrappone, come un'altra faccia della stessa medaglia, un aumento del numero di separazioni e di divorzi nell'ultimo decennio: solo nel 2008 a Vicenza sono state concesse 247 separazioni e 239 divorzi. La percentuale di persone divorziate è andata progressivamente aumentando nel corso degli anni e nel 2008 corrisponde al 2,8% del totale.

Volendo scendere ad un maggior livello di dettaglio territoriale, è possibile analizzare la popolazione delle singole "Zone"<sup>192</sup> (nota: specificare quali) in cui è suddivisa Vicenza, corrispondenti alle ex Circoscrizioni abolite alla fine del 2007.

Dal database anagrafico del Comune, la Zona 6 risulta essere la più popolata con quasi 15 mila residenti, ma non la più densamente abitata: infatti la densità<sup>193</sup> maggiore si riscontra nel territorio dell'ex circoscrizione 1, dove è pari a 5541 abitanti per chilometro quadrato.

Per quanto riguarda la popolazione straniera, si concentra soprattutto nella Zona 6 (5.291 stranieri residenti) ed in particolare nella zona di San Felice-Cattane; il tasso di incidenza dei residenti stranieri risulta maggiore in zona Stadio (ex Circoscrizione 1), che, con 650 abitanti di nazionalità estera, arriva al 20,8% del totale della popolazione ivi residente. La Zona 2, con 848 iscritti di nazionalità straniera, è invece quella con la minore presenza straniera in termini assoluti, rappresentando anche in termini percentuali la circoscrizione con la minore presenza (11%) rispetto al resto della città.

Focalizzando l'attenzione sulla popolazione giovanile, dalle statistiche emerge che la Zona 6 è quella con il più elevato numero di bambini e ragazzi (5.652 unità),

---

<sup>191</sup> Pari a 150 matrimoni in meno in termini assoluti, di cui 27 solo nell'ultimo anno. (Ufficio Statistica Comune di Vicenza, *Vicenza: dati e indicatori demografici 2008*, cit., pag. 53).

<sup>192</sup> Zona 1 (Centro storico, Stadio), Zona 2 (Campedello, Monte Berico, Riviera Berica), Zona 3 (San Pio X, Bertesina, Bertesinella, Casale, S. Pietro Intrigogna), Zona 4 (Via Quadri, Saviabona, Anconetta-Ospedaletto), Zona 5 (San Bortolo, Laghetto, Polegge), Zona 6 (San Felice-Cattane, San Lazzaro, Maddalene, Capitello), Zona 7 (Gogna, Ferrovieri).

<sup>193</sup> Rapporto tra popolazione residente e superficie.

anche in termini relativi (la popolazione da 0 a 19 anni rappresenta il 18,8 % di tutti gli abitanti della Zona).

Al contrario, la Zona 7 che presenta in termini assoluti il minor numero di bambini e ragazzi: 1.202 (pari 18% della popolazione residente), anche se la più bassa incidenza di minori sul totale della popolazione si ha nella Zona 1, con il 15.9%. Per quanto riguarda infine la fascia dei piccolissimi – da 0 a 4 anni – si va dai 344 bambini registrati nella Zona 2, ai 1.011 della Zona 3, fino ai 1.488 della Zona 6.

## ***6.2 Monitoraggio dei diritti nel contesto locale***

Dopo aver raccolto ed analizzato i dati demografici relativi al Comune di Vicenza, sarà necessario interrogarsi sull'approccio con cui condurre la fase monitoraggio, ovvero con quale criterio esaminare l'applicazione dei diritti della Convenzione del 1989 facendo riferimento ad un contesto locale. Come illustrato nella prima parte, per quanto riguarda i rapporti periodici degli Stati, il Comitato dei diritti del fanciullo ha emanato delle Linee Guida che raggruppano i diritti della CRC in otto aree tematiche<sup>194</sup>, relative alle varie dimensioni e ai differenti contesti di vita di bambini e adolescenti. Questi raggruppamenti tematici potrebbero essere utilizzati come base per impostare un monitoraggio dei diritti dell'infanzia anche a livello locale: nei paragrafi seguenti verranno dunque analizzati sette ambiti relativi alle Linee guida, più uno relativo ai diritti di terza generazione, in cui si cercheranno di adattare le indicazioni fornite dal Comitato al contesto locale, facendo particolare riferimento alla città di Vicenza.

---

<sup>194</sup> Per approfondimenti si rimanda al paragrafo 3.3.2 La procedura di reporting.

### 6.2.1 Misure generali di attuazione dei diritti dell'infanzia

Secondo le Linee guida elaborate dal Comitato dei diritti del fanciullo<sup>195</sup>, il processo di monitoraggio dovrebbe innanzitutto verificare le cosiddette misure generali di attuazione della CRC, ovvero l'applicazione degli articoli 4, 42 e 44.6. Un rapporto sui diritti dell'infanzia, dovrà quindi contenere informazioni dettagliate sulla legislazione, sul sistema di raccolta dati, sul bilancio, sul coordinamento a livello istituzionale, sulle strutture di controllo indipendenti, sul livello di conoscenza della CRC.

Per quanto riguarda l'ambito politico, una prima questione su cui focalizzare l'attenzione è il problema dell'invisibilità delle politiche per l'infanzia: "Abbiamo sentito parlare di politiche per l'educazione (o per le scuole), per la famiglia, politiche sociali e culturali, e così via. In ognuna di esse vi sono questioni collegate all'infanzia, ma molto spesso nessuno ha avuto una visione d'insieme, né si è assunto una responsabilità collettiva per azioni politiche a beneficio dell'infanzia e dell'adolescenza. I bambini sono stati visti come alunni, figli e figlie, poveri, malati, e cos' via.. ma mai come bambini e basta."<sup>196</sup> Sicuramente la mancanza di un approccio sistematico e globale alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, basato sull'integrazione delle politiche educative, culturali, scolastiche, sociali e sanitarie rischia di impedire, sia a livello nazionale che locale, l'elaborazione di una strategia efficace per l'attuazione dei diritti dei bambini. Lo sviluppo di una prospettiva intersettoriale e la costruzione di relazioni significative fra i vari assessorati diventa quindi una prassi fondamentale all'interno delle amministrazioni, al fine di dare una risposta a quell'esigenza di coordinamento più volte segnalata dallo stesso Comitato dei diritti del fanciullo.<sup>197</sup> La necessità si

---

<sup>195</sup> Ibidem.

<sup>196</sup> F.Casas "Monitoraggio dei diritti dei bambini e monitoraggio dell'infanzia: compito diversi?" in Belotti V. e Ruggiero R. (a cura di), *Vent'anni d'infanzia*, cit., pag. 243.

<sup>197</sup> Nelle Osservazioni conclusive del 1995 e del 2003, il Comitato ha raccomandato al Governo italiano di migliorare l'integrazione di istituzioni, enti, agenzie che, a vari livelli, si occupano di programmare e monitorare gli interventi in materia di infanzia, al fine di ridurre al minimo le sovrapposizioni di competenze e la dispersione di risorse.

sviluppare una maggiore integrazione si avverte non solo all'interno delle amministrazioni, ma anche nei rapporti verso l'esterno, con il privato sociale e gli altri soggetti organizzati del territorio, che dovrebbero avere la possibilità di condividere e partecipare al processo di programmazione.

Oltre al coordinamento, un ulteriore elemento fondamentale per un'efficace programmazione delle politiche a favore dei minori è rappresentato dalla raccolta dati: non si può pensare di elaborare una strategia efficace in mancanza di dati precisi sulla condizione dei bambini e degli adolescenti nel territorio di competenza. È necessario infatti che "ogni azione coerente che incide sulla realtà sia basata sulla conoscenza sistematica di quella realtà."<sup>198</sup>

Dal versante politico passiamo a quello economico: una delle questioni più importanti su cui indagare è quella relativa alle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza. In materia di bilancio, i temi della trasparenza, della responsabilità, del diritto di informazione sono diventati centrali in questi ultimi anni, tanto che molte amministrazioni comunali hanno iniziato a pubblicare annualmente il proprio Bilancio sociale, in modo da poter informare i propri stakeholder (cittadini, imprese, istituzioni) su azioni, servizi ed investimenti effettuati in vari settori: dal sociale ai trasporti, dall'edilizia pubblica al turismo. In molti casi, all'interno di questi volumi, è previsto uno o più capitoli dedicati alla quota di bilancio destinata all'infanzia e all'adolescenza, presentando dati disaggregati relativamente alle spese effettuate in questo ambito.

Oltre monitorare le politiche e le risorse stanziare in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, le Linee guida del Comitato prevedono che venga verificato il livello di conoscenza della Convenzione e la diffusione dei Rapporti governativi, insieme alle relative Osservazioni conclusive del Comitato. "Dopo venti anni dalla sua approvazione, quanto è diffusa tra gli uomini e le donne e tra le diverse generazioni la conoscenza della CRC e delle "idee-forza" sui diritti dei bambini che la stessa Convenzione ha contribuito in modo decisivo a rendere patrimonio delle

---

<sup>198</sup> F.Casas "Monitoraggio dei diritti dei bambini e monitoraggio dell'infanzia: compito diversi?" in Belotti V. Ruggiero R. (a cura di) *Vent'anni d'infanzia.*, cit., pag. 243.

diverse istituzioni locali e nazionali? Quanto i diritti dei bambini e delle bambine, di cui la CRC è espressione, sono “sapere comune” e quanto questa conoscenza è articolata, condivisa oppure sensibile ad altri saperi, condizioni e contesti di vita dei soggetti? Ma soprattutto quanto è conosciuto dai bambini e dai ragazzi questo insieme di idee e quali significati assume nella loro vita quotidiana?”<sup>199</sup>

Alla luce di tutte queste considerazioni, in che modo si potrà monitorare l’attuazione delle misure generali a livello locale? Cosa si dovrà andare a verificare? Ecco in sintesi alcune questioni:

- Lo Statuto comunale è in linea con i principi espressi dalla Convenzione del 1989? Contiene degli espliciti riferimenti alla tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza?
- Il principio del superiore interesse del minore orienta le scelte dell’amministrazione locale? Prima di emanare qualsiasi atto si considera il possibile impatto che potrebbe avere sui minori? È previsto un meccanismo per monitorare a posteriori le conseguenze delle scelte politiche sulla vita di bambini e ragazzi?
- C’è coerenza nelle scelte politiche? E’ previsto un raccordo costante tra i diversi assessorati o tra i dipartimenti che hanno competenze sui bambini e gli adolescenti, si è sviluppato un effettivo sistema di coordinamento? Esistono forme strutturate di collaborazione (ad esempio Tavoli di lavoro) fra ente locale e altri soggetti - istituzionali e non - che si occupano di minori nel territorio?
- È stato predisposto o meno un piano strategico e unitario di interventi a favore dei bambini e degli adolescenti, tenendo presente che il tema dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza non deve ricadere soltanto nel quadro delle emergenze sociali, ma nella “normalità” dell’intervento pubblico?
- Vengono sistematicamente raccolti dati sui bambini e gli adolescenti, sulle famiglie, sui servizi a loro dedicati, con particolare attenzione ai gruppi di

---

<sup>199</sup> V. Belotti “Penso che andrò a leggermi la Convenzione. I diritti secondo i ragazzi, in Italia” in *Cittadini in crescita, nuova serie 1/2010*, pag. 9.

minori vulnerabili (es. vittime di maltrattamenti e abusi, minori allontanati dalla famiglia, rom, etc)? È stato creato un sistema di monitoraggio centralizzato, in cui confluiscono tutti i dati?

- Qual è la quota di bilancio destinata alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza? Esistono dati disaggregati sulla spesa del Comune per servizi, progetti, interventi destinati ai minori?
- L'amministrazione locale è impegnata in progetti di cooperazione internazionale destinati ai bambini e agli adolescenti?
- Sono stati istituiti organismi indipendenti a livello locale per promuovere e tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?
- Quanto è diffusa la conoscenza della Convenzione fra i bambini, i ragazzi e gli adulti vicentini? Sono state avviate iniziative per diffondere la conoscenza della CRC, ad esempio tramite i media, pubblicazioni per ragazzi e per adulti, progetti nelle scuole, seminari, work-shop, conferenze sia a livello istituzionale che rivolte al pubblico in generale, corsi di formazione per insegnanti ed operatori, ecc.?

### **6.2.2 Principi generali**

Questa sezione è dedicata ai principi generali su cui si basa la Convenzione del 1989: in sintesi, sulla base della garanzia della vita e della sopravvivenza, devono essere sempre garantiti il superiore interesse del minore, il rispetto per le sue opinioni e il principio di non discriminazione.

L'attuazione di questi principi avviene in modo trasversale, nel senso che è compresa all'interno dell'implementazione di tutti gli altri diritti sanciti dalla Convenzione. L'analisi quindi inizia nel presente paragrafo, ma potrà venire ulteriormente sviluppata nel corso della trattazione.

#### **Principio di non discriminazione (art. 2)**

L'art. 2 afferma che i diritti sanciti dalla Convenzione si applicano a tutti i bambini senza alcuna distinzione; gli Stati si impegnano affinché i bambini siano

effettivamente tutelati contro ogni forma di discriminazione. Il principio di non discriminazione è rintracciabile anche nell'art. 22 relativo alla tutela particolare dei bambini rifugiati, nell'art. 23 che riguarda i bambini disabili, nell'art. 30 che si riferisce alla protezione dei bambini autoctoni e nell'art. 28, nel contesto del diritto all'educazione.<sup>200</sup>

Particolarmente a rischio di discriminazione sono i minori che si trovano in situazioni di svantaggio o di bisogno, come ad esempio i minori stranieri, specie se non accompagnati, i richiedenti asilo o rifugiati, i bambini disabili e/o ospedalizzati, i bambini che appartengono a famiglie in situazioni di disagio economico, i bambini nati al di fuori del matrimonio, i minori appartenenti a minoranze etniche, linguistiche, religiose, i minori rom, sinti e camminanti, i bambini senza una famiglia, i minorenni negli istituti penali, senza dimenticare le disuguaglianze di genere.<sup>201</sup>

Per quanto riguarda i minori stranieri e i minori appartenenti a minoranze, come i bambini rom, sinti e caminanti, potrebbero riscontrarsi delle situazioni di discriminazione nell'accesso all'istruzione, ai servizi sanitari, alle opportunità educative o ricreative.<sup>202</sup>

In relazione ai minori con disabilità, situazioni di discriminazione potrebbero essere rilevate in ambito scolastico, per l'eventuale mancanza di risorse atte a garantire una reale integrazione ed inclusione scolastica, o in ambito urbano, dovute alla difficoltà di muoversi ed accedere a luoghi dove praticare attività sportive, ricreative, culturali.<sup>203</sup>

Anche per i bambini e i ragazzi che vivono in situazioni di disagio economico, la scuola può rivelarsi luogo di discriminazione, anziché strumento di integrazione

---

<sup>200</sup> S. Besson "Il principio di non discriminazione" in Belotti V. Ruggiero R. (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit. pag. 141.

<sup>201</sup> Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2008), "4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2007-2008", pag. 34.

<sup>202</sup> Per approfondimenti si rimanda ai paragrafi 7.2.2.5 Salute e assistenza, 7.2.2.6 Educazione, tempo libero e attività culturali, 7.2.2.7 Misure speciali per la tutela dei minori.

<sup>203</sup> Ibidem.

sociale. In alcuni casi, visite guidate, viaggi d'istruzione, momenti ludico-ricreativi ed attività culturali possono diventare «paradossalmente» situazioni di emarginazione, nel momento in cui un bambino appartenente ad una famiglia disagiata non può parteciparvi per mancanza di denaro. In altri casi, invece, i processi di esclusione sono innescati, più o meno consapevolmente, dagli stessi bambini, che tendono a creare gruppetti separati in base al possesso di un videogioco nuovo, piuttosto che di un cellulare o di una certa marca di scarpe.

Recentemente, ha destato scalpore la notizia, ampiamente ripresa sia da media locali che nazionali, relativa ad un episodio di discriminazione che avrebbe coinvolto un gruppetto di alunni della scuola elementare di Montecchio, in Provincia di Vicenza.<sup>204</sup> A causa del mancato pagamento della mensa scolastica da parte di alcune famiglie, era stata inviata alla scuola frequentata dai figli una circolare comunale in cui si ordinava di sospendere il servizio mensa a quanti non fossero in regola con i pagamenti e di distribuire loro solo un pezzo di pane. La dirigente scolastica tuttavia, avrebbe “aggirato” le indicazioni del Comune chiedendo a insegnanti ed alunni di dividere il pasto con i compagni, garantendo comunque il diritto al cibo per tutti i bambini, senza discriminazioni. In questo modo, si è cercato di porre rimedio ad una situazione di disuguaglianza che avrebbe potuto umiliare i bambini, costretti a dover subire un trattamento diverso a causa delle responsabilità dei genitori.

Un ultimo aspetto da approfondire riguarda la discriminazione di genere. Nonostante ragazzi e ragazze, bambini e bambine abbiano formalmente gli stessi diritti, nella realtà quotidiana e nella mentalità comune rimane probabilmente ancora un certo maschilismo: ad esempio la convinzione che ragazze e bambine siano più bisognose di protezione rispetto ai maschi e che debbano in qualche modo rinunciare ad una parte della propria libertà a salvaguardia della propria sicurezza. Per non parlare delle responsabilità nello spazio domestico, da cui in molti casi vengono esentati i ragazzi a scapito delle loro coetanee, che invece fin da piccole

---

<sup>204</sup> Fonte: Giornale di Vicenza, 24 marzo 2010 pag. 12.

vengono “educate” alle mansioni di cura e al mantenimento della casa. Al di là delle enunciazioni astratte, dunque, in che modo i diritti vengono effettivamente riconosciuti nella quotidianità ai due generi? Rispetto ai coetanei maschi, le bambine e le ragazze hanno le stesse opportunità, ad esempio per quanto riguarda la possibilità di muoversi autonomamente negli spazi della città o di praticare attività extrascolastiche? C’è un’equa distribuzione delle responsabilità?

### **Principio del superiore interesse del minore (art. 3)**

Attuare il principio del superiore interesse del minore significa che, anche in caso di controversia fra gli interessi degli adulti e quelli dei bambini, vengono fatti prevalere questi ultimi. Tuttavia, nonostante siano trascorsi ormai più di vent’anni dall’approvazione della Convenzione del 1989, il retaggio adultocentrico del passato è ancora piuttosto diffuso<sup>205</sup> e, anche a livello locale, è possibile riscontrare come molte scelte siano da ricondurre alle logiche – spesso di profitto - del mondo adulto, piuttosto che alla tutela del superiore interesse del minore. Questo principio fondamentale verrà trattato nello specifico all’interno dei singoli contesti nei paragrafi successivi, tuttavia possiamo qui ricordare alcune situazioni in cui l’applicazione di tale principio risulta particolarmente importante, come ad esempio in tema di allocazione delle risorse o di pianificazione delle politiche sociali,<sup>206</sup> nei casi di minori stranieri non accompagnati,<sup>207</sup> nei casi di divorzio o in situazioni di maltrattamenti o grave disagio familiare, per cui si rende necessario, da parte dei servizi sociali, valutare quali interventi adottare per tutelare il minore.<sup>208</sup>

### **Diritto alla vita, alla sopravvivenza, allo sviluppo (art. 6)**

L’art. 6 della Convenzione stabilisce che “ogni fanciullo ha il diritto inerente alla

---

<sup>205</sup> Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza, “*I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. La prospettiva de Terzo Settore. Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti del Fanciullo. Italia 2001*”, Tipografia Empograph, Roma, 2001, pag.10

<sup>206</sup> Vedi paragrafo 7.2.2.1 Misure generali di attuazione dei diritti dell’infanzia

<sup>207</sup> Vedi paragrafo 7.2.2.7 Misure speciali per la tutela dei minori

<sup>208</sup> Vedi paragrafo 7.2.2.4 Ambiente familiare e misure alternative

vita.” Tutelare il diritto alla vita significa – anche - lavorare in un’ottica preventiva, cercando di ridurre i possibili fattori di rischio che possono provocare la morte di un minore: dalle malattie alle aggressioni, dall’abbandono dei neonati agli incidenti domestici e stradali, dall’abuso di sostanze stupefacenti fino ai tentativi di suicidio.

In che modo è possibile verificare se a livello locale viene garantito a tutti i bambini e ragazzi il diritto alla vita? Quali sono le misure che vengono adottate per ridurre i fattori di rischio che potrebbero compromettere la vita dei più giovani? Ecco in sintesi alcune questioni su cui si dovrà indagare:

- Esistono dati disaggregati per genere, fascia d’età, provenienza nazionale sulla mortalità infantile? È possibile fare dei confronti con altre città?
- Quali sono le maggiori cause di morte fra i minorenni? Esistono dati disaggregati per genere e fasce d’età?
- Negli ultimi anni, si sono verificati episodi relativamente all’abbandono di neonati in città? Si è trattato di neonati di origine italiana o straniera? È stato possibile risalire ai genitori? Nel 2009 è stata inaugurata a Vicenza la “Culla della vita”, una culla termica sistemata davanti all’Istituto Palazzolo in contrà Burci per accogliere i neonati, garantendo comunque l’anonimato. Si tratta sicuramente di un’iniziativa positiva, che può effettivamente contribuire alla tutela della vita, anche se, in un certo senso, può essere considerata solo una risposta parziale, in quanto non risolve la questione dell’abbandono dei neonati. È quindi necessario chiedersi se vengono predisposte anche delle misure “a monte”, per evitare che madri in difficoltà non trovino altra soluzione che abbandonare i propri figli e se esistono associazioni o servizi pubblici sul territorio che offrano un sostegno in questo senso.
- Si sono verificati episodi di suicidio o tentativi di suicidio da parte di minorenni negli ultimi anni? Esistono delle statistiche in merito a questi fenomeni? È possibile avere dati disaggregati per genere, fasce d’età, nazionalità? Qual è l’incidenza dei suicidi da parte di minorenni sul fenomeno in generale?
- Quali misure vengono adottate per intercettare i segnali del disagio e prevenire situazioni di estremo malessere che possono portare un adolescente al suicidio?

Esistono sportelli di consulenza psicologica nelle scuole o in altri luoghi frequentati dai giovani? I ragazzi sanno a chi chiedere aiuto, a chi rivolgersi in caso di necessità? Come vivono gli insuccessi scolastici, l'esclusione, la difficoltà di crescere?

- Esistono delle statistiche riguardanti gli incidenti stradali mortali che coinvolgono i minori? Quali sono le principali cause, in che circostanze avvengono? Qual è la fascia d'età maggiormente colpita? Gli incidenti stradali costituiscono una delle principali cause di morte per i giovani: non solo le cosiddette "stragi del sabato sera", ma anche incidenti che accadono in pieno giorno, magari durante il tragitto per recarsi a scuola o in piazzetta dagli amici, che vedono ragazzi alla guida di scooter o mini-car, molto spesso "truccati" a scapito della sicurezza. Non mancano poi incidenti che riguardano i più piccoli, spesso trasportati in auto senza cinture, seggiolini e altre protezioni, o alla guida delle proprie biciclette, lungo strade trafficate e pericolose. Diventa inevitabile allora chiedersi quali misure vengano adottate per prevenire simili incidenti per strada: vengono previsti corsi di educazione stradale nelle scuole, vengono realizzati circuiti didattici per imparare le regole salvavita del codice della strada? I ragazzi vengono sensibilizzati sull'importanza di una guida responsabile e sui rischi legati al consumo di alcool e droga? I genitori sono informati sulle modalità con cui trasportare i bambini in auto in modo sicuro? Esiste un efficiente sistema di trasporto pubblico e una rete di piste ciclabili per permettere ai ragazzi di spostarsi in modo più sicuro?

### **Rispetto per le opinioni del fanciullo (art. 12)**

L'art. 12 afferma il diritto del minore ad esprimere liberamente le proprie opinioni su ogni questione che lo interessa e a vederle prese in considerazione. Viene inoltre riconosciuto al minore il diritto ad essere ascoltato in ogni procedura amministrativa o giudiziaria che lo riguarda. In altre parole, l'articolo in questione afferma che "i bambini devono essere in grado di esercitare il loro diritto di

partecipazione in maniera coerente con il loro migliore interesse e in condizione di libertà di espressione.”<sup>209</sup>

L'art. 12, infatti, se letto unitamente agli articoli 13 (diritto alla libertà di espressione), 14 (diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione), 15 (diritto alla libertà di associazione), 16 (diritto alla privacy), 17 (diritto di accesso all'informazione), 29 (diritto a un'educazione che promuova il rispetto dei diritti umani e della democrazia), delinea quello che viene comunemente definito “diritto alla partecipazione”, sperimentato soprattutto a livello locale attraverso la metodologia della progettazione partecipata.<sup>210</sup>

Nel considerare il diritto alla partecipazione, è necessario tenere in considerazione anche il principio di non discriminazione, in quanto non deve riguardare soltanto “un gruppo ristretto e selezionato di bambini o ragazzi, che rappresentano altri coetanei in occasioni speciali, bensì [...] tutti i bambini e i ragazzi, nei loro contesti di vita in famiglia, a scuola, nelle istituzioni minorili, nei centri di accoglienza, nei media, nella comunità di appartenenza, a livello locale, nazionale e internazionale. È evidente tuttavia che particolare attenzione debba essere posta nel promuovere la partecipazione dei bambini appartenenti ai gruppi più vulnerabili, come i bambini disabili, di origine straniera o in condizioni di disagio sociale.”<sup>211</sup>

Tuttavia, “gli ostacoli che i bambini devono affrontare per raggiungere il pieno godimento di questo diritto sono numerosi: il timore della società civile che essi acquisiscano un potere eccessivo, il rifiuto di investire risorse intellettuali , educative e istituzionali nella promozione della partecipazione e il rischio di trasferire le responsabilità decisionali dagli adulti ai bambini.”<sup>212</sup>

---

<sup>209</sup> M. F. Lucker-Babel “Il diritto ad esprimere opinioni e ad essere ascoltato” in Belotti V. Ruggiero R. (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*. Cit. pag. 171.

<sup>210</sup> Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2007), “3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2006-2007”, pag. 26.

<sup>211</sup> Ibidem

<sup>212</sup> M. F. Lucker-Babel “Il diritto ad esprimere opinioni e ad essere ascoltato” in Belotti V. Ruggiero R. (a cura di) *Vent'anni d'infanzia*, cit. pag. 171

Si rileva tuttora nel nostro Paese una diffusa mancanza di cultura nelle istituzioni (Governo, scuole e Enti Locali), ma anche nei media e nel mondo adulto in generale, rispetto all'importanza dell'ascolto autentico dell'infanzia e del coinvolgimento pieno ed effettivo dei minori in ogni contesto che li riguarda. È ancora presente l'idea che bambini e ragazzi non siano interlocutori credibili e che spetti agli adulti "proteggere" e "prendere le decisioni". In realtà, diventare cittadini a pieno titolo, diventare autonomi nelle azioni e nel pensiero, è un processo che si inizia da piccoli e che prevede il coinvolgimento di adulti (genitori, familiari, insegnanti conoscenti, educatori, politici) attenti, aperti al dialogo, competenti nel ruolo di educatori e autorevoli in famiglia, a scuola, nelle istituzioni, ma anche nel contesto urbano, e nei luoghi pubblici.<sup>213</sup>

Quali sono i contesti istituzionali, amministrativi e della società in generale in cui i bambini e i ragazzi potrebbero venire coinvolti, esercitando un ruolo attivo?

- Contesto consultivo: la consultazione è un procedimento tramite il quale gli adulti raccolgono il punto di vista dei bambini e dei ragazzi, al fine di avere informazioni sulla loro vita, sulle loro esperienze, sulle loro preoccupazioni e le loro priorità. Il processo consultivo dunque implica il riconoscimento della validità dell'esperienza infantile e giovanile, e la necessità di tenerne conto nelle sedi decisionali.<sup>214</sup> Una consultazione locale può riguardare ad esempio un progetto scolastico o una iniziativa dell'amministrazione locale, tuttavia la partecipazione dei ragazzi non può esaurirsi in un unico evento (es. la compilazione di un questionario, la partecipazione ad una webchat), ma deve continuare in tutto il processo di costruzione del progetto.<sup>215</sup>
- Consigli dei ragazzi: costituiscono una modalità di partecipazione alla vita della comunità. Questi progetti permettono a bambini e ragazzi di collaborare con gli adulti entrando nel merito di alcune questioni che li riguardano direttamente, in quanto abitanti di una città, di un paese o di un quartiere. Si tratta di progetti

---

<sup>213</sup> Gruppo CRC, 3° *Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 27

<sup>214</sup> Gruppo CRC, 4° *Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 37

<sup>215</sup> Gruppo CRC, 3° *Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 28

volti a dare a bambini e ragazzi uno spazio per esprimere le proprie opinioni, porre richieste su bisogni individuali e collettivi, ma anche impegnarsi in prima persona per cercare di raggiungere obiettivi condivisi. Educazione, diritti, democrazia sono le parole chiave di queste esperienze, che in Italia sono nate alla fine degli anni novanta con varie denominazioni: Consigli comunali dei ragazzi, Consigli municipali dei ragazzi, Consiglio dei bambini e delle bambine, Consulta dei ragazzi e dei giovani o altro ancora.<sup>216</sup> A differenza degli altri Stati europei in cui queste esperienze si sono diffuse, in Italia non esiste un coordinamento nazionale, né un ente preposto alla formazione dei soggetti coinvolti, né modalità di lavoro condivise rispetto a queste esperienze. Ciò aumenta il rischio che alcuni amministratori e gruppi di adulti possano utilizzare tale esperienza solo per realizzare eventi di facciata, piuttosto che impegnarsi per consolidare delle modalità d'azione che favoriscano in modo permanente e continuo la partecipazione dei ragazzi.<sup>217</sup> Uno dei principali rischi di queste esperienze è quello di generare dei “teatrini” fine a se stessi, in cui i bambini sono costretti a recitare delle parti, scimmiettando i Consigli comunali degli adulti. Per evitare queste situazioni, è molto importante il ruolo del facilitatore, che deve saper riconoscere e distinguere i desideri degli adulti (insegnanti, genitori, amministratori) da quelli dei ragazzi, evitando di manipolare questi ultimi, ma aiutandoli ad esprimere il loro pensiero autonomamente.

- La partecipazione a scuola: la CRC, nel prescrivere ai governi di rispettare e promuovere il diritto di bambini e adolescenti ad essere ascoltati, indica a tutti gli ambiti della società, ed in primo luogo alla scuola, il compito di favorire lo sviluppo di processi democratici di partecipazione attiva.<sup>218</sup> All'interno del contesto scolastico, gli allievi dovrebbero avere il diritto di esprimere le proprie idee, operare scelte, dare suggerimenti, porre domande, valutare il proprio lavoro in classe. La scuola italiana, tuttavia, pur presentando esempi di buone

---

<sup>216</sup> Gruppo CRC, *4° Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 39

<sup>217</sup> Gruppo CRC, *3° Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 29

<sup>218</sup> Gruppo CRC, *4° Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 41

pratiche, non adotta un approccio pedagogico centrato sul diritto alla partecipazione. Agli studenti dovrebbe essere riconosciuto un ruolo più attivo, in quanto rappresentano una delle componenti che operano all'interno della scuola insieme ai docenti, al personale amministrativo e ai genitori. Questo comporta la partecipazione alla governance della scuola a tutti i livelli (non solo come delegati di classe e di istituto della scuola secondaria di II grado) in base all'età e al grado di maturità raggiunto.<sup>219</sup>

Alla luce di queste considerazioni, in che modo si potrà monitorare l'attuazione del principio di partecipazione nella città di Vicenza? Cosa si dovrà andare a verificare? Ecco in sintesi alcune questioni:

- La partecipazione dei bambini e dei ragazzi rappresenta una pratica diffusa in città o si limita qualche singolo episodio? Viene sperimentata in tutti i contesti di vita dei minori (famiglia, scuola, centri di aggregazione, etc)? Con quali modalità?
- Il diritto alla partecipazione viene garantito a tutti, con particolare attenzione ai minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, come i bambini disabili, di origine straniera o in condizioni di disagio sociale? Quali progetti sono stati avviati per i bambini, e quali invece per gli adolescenti?
- Sono state attivate esperienze di partecipazione, come ad esempio attività di progettazione, cura o “adozione” di aree verdi, monumenti e arredi urbani, i Consigli dei bambini o la Consulta dei giovani? Con riferimento a questi ultimi, si tratta di eventi di facciata, o utili solo all'immagine dell'amministrazione locale, o sono esperienze che hanno effettivamente un valore per i bambini e la comunità? In questi contesti, i bambini hanno davvero la possibilità di esprimere liberamente le proprie opinioni ed esigenze, o vengono manipolati? Da chi viene ricoperto il ruolo del facilitatore? Ha una formazione adeguata?

---

<sup>219</sup> Gruppo CRC, *3° Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 30

- Vengono ascoltate le opinioni dei bambini e dei ragazzi? Con quali modalità avviene la loro consultazione? Vengono organizzati periodicamente dei tavoli per scambiare le opinioni e i bisogni, dei forum, delle conferenze? C'è un programma unitario o si tratta invece di incontri occasionali?
- Com'è il rapporto fra giovani ed amministrazione locale? I ragazzi come considerano l'ente locale? Cosa pensano i giovani della propria città, in cosa è carente? Quali sono le loro proposte?
- Il rispetto dell'opinione dei bambini e dei ragazzi è inserito nella formazione iniziale e continua degli operatori che lavorano con loro?
- In ambito scolastico, viene favorita la partecipazione degli studenti? A tutti i livelli? Viene stimolato il dialogo fra autorità scolastiche, insegnanti e ragazzi? In che modo?

### **6.2.3 Diritti civili e libertà**

Questa sezione comprende tutti i principali aspetti che riguardano le libertà e i diritti civili, dalla libertà di associarsi, alla garanzia di avere e poter esprimere una propria identità personale, culturale e religiosa, dal diritto alla privacy a quello dell'intangibilità corporea. Questa area tematica, se letta tenendo conto la presenza dei ragazzi e degli adolescenti, delle loro associazioni auto-organizzate, dei movimenti studenteschi, etc. assume una dimensione molto concreta e pone domande di democrazia e partecipazione che una città "educativa" non può eludere.

#### **Libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 14)**

Per quanto riguarda i minori, la questione della libertà religiosa si pone soprattutto a scuola, un ambiente diventato sempre più multietnico, in cui si trovano a convivere, gli uni accanto agli altri, alunni con diverse fedi religiose e, conseguentemente, diverse abitudini alimentari, festività, modalità di abbigliamento, etc. Come riuscire quindi a conciliare tutte queste esigenze diverse, tutelando la libertà religiosa di ciascuno?

In tema di libertà religiosa, una questione su cui il Comitato dei diritti del fanciullo ha puntato l'attenzione, è quella relativa all'insegnamento della religione cattolica (Irc) all'interno dell'orario scolastico. Nonostante si tratti di una disciplina facoltativa<sup>220</sup>, sono stati sollevati dei problemi in merito, in quanto spesso, al momento dell'iscrizione, le famiglie, specialmente quelle di origine straniera, non sarebbero realmente consapevoli della possibilità di non avvalersi di tale insegnamento. Per quanto riguarda le opzioni alternative, inoltre, la proposta di attività didattiche è un'esperienza che nella prassi si rivela piuttosto carente, anche perché subordinata alle risorse del singolo istituto: spesso tali attività non vengono organizzate o iniziano con ritardo rispetto all'anno scolastico e, nella maggior parte dei casi, il tutto si risolve nella semplice uscita dalla classe, con bambini che finiscono per aspettare in corridoio, sorvegliati dai bidelli, che i propri compagni terminino la lezione. Viene dunque a profilarsi una situazione più simile ad una forzatura discriminante per i ragazzi, piuttosto che ad un'opportunità e che richiederebbe maggiori risorse per essere gestita adeguatamente.

Alla luce di queste considerazioni, in che modo si potrà monitorare l'attuazione del diritto alla libertà religiosa a livello locale? Cosa si dovrà andare a verificare? Ecco in sintesi alcune questioni:

- Vicenza sta diventando una città sempre più multi-etnica e multiconfessionale: in che modo le scuole vicentine reagiscono a questo fenomeno? Si sono poste il problema di come tutelare la libertà religiosa degli studenti? Cosa comporta nella pratica rispettare la libertà religiosa di ognuno, vi sono dei costi in termini economici, di tempo, di risorse umane? Quali sono i principali nodi critici, in quali occasioni si manifestano e come si cercano di affrontare? Gli insegnanti

---

<sup>220</sup> Al momento dell'iscrizione, infatti, i genitori o i ragazzi di età superiore ai 14 anni devono compilare una scheda, in cui specificano se intendono frequentare tale insegnamento o, invece, se preferiscono scegliere tra quattro opzioni alternative: a) attività didattica e formativa; b) attività di studio e/o di ricerca individuali con assistenza di personale docente; c) libera attività di studio e/o di ricerca individuale senza assistenza di personale docente; d) uscita dalla scuola. (Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza "2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia", ArtiGraficheAgostini, 2009, pag 53)

sanno come gestire eventuali situazioni di conflittualità, sono in possesso di competenze specifiche in tema di interculturalità e differenze religiose? Esiste una strategia comune o viene lasciato tutto all'intraprendenza (e alla responsabilità) del singolo docente o capo d'istituto? Come viene percepita la diversità religiosa dai ragazzi e dagli insegnanti?

- Esistono delle statistiche sul numero di alunni vicentini che hanno deciso di non avvalersi dell'Irc? Le famiglie, comprese quelle straniere, sono adeguatamente informate della possibilità di non usufruire di tale insegnamento? Cosa fanno i ragazzi in quelle ore?

Per quanto riguarda la libertà di pensiero, sia in famiglia che nel contesto pubblico, si può aprire un ulteriore ampio spazio di riflessione.

In riferimento alla libertà di pensiero in ambito familiare, c'è da chiedersi se venga effettivamente riconosciuto a bambini e ragazzi il diritto ad avere un'opinione propria, autonoma rispetto a quella dei genitori, per quanto riguarda ad esempio le scelte relative al proprio percorso scolastico, alle attività da svolgere nel tempo libero, agli sport da praticare, alle amicizie da coltivare. In molti casi, i genitori non si pongono minimamente il problema che i bambini possano avere un'opinione autonoma, potenzialmente discordante dalla loro, il pensiero e si arrogano il diritto di decidere su qualsiasi aspetto della loro vita senza interpellarli, convinti di sapere sempre e comunque quale sia il bene dei loro figli.

La violazione del diritto ad avere un proprio pensiero e a manifestarlo, si può riscontrare, a volte con esiti drammatici, anche nel caso dei giovani immigrati di seconda generazione, ovvero minori nati in Italia, ma figli di genitori stranieri. Questi bambini e ragazzi si trovano in molti casi a vivere compressi fra due universi contrapposti: quello del proprio Paese di origine e delle tradizioni familiari da una lato, e quello legato al presente, alle amicizie, alla vita quotidiana in Italia, dall'altro. Sicuramente non è facile per questi ragazzi riuscire a mediare queste due realtà, a costruirsi la propria identità e "una propria via" all'integrazione, soprattutto se, in questo difficile compito, non vengono adeguatamente supportati. Al

contrario, capita che, anzi, si trovino da soli a dover gestire situazioni altamente conflittuali a causa del rifiuto, da parte dei genitori, di accettare che i propri figli assumano consuetudini e stili di vita italiani, estranei alla tradizione. Questi ragazzi si trovano così a dover lottare quotidianamente per riuscire ad affermare il proprio diritto di pensiero, un pensiero che, a volte sono costretti a difendere a costo di maltrattamenti e violenze. Fortunatamente sono rari i casi estremi, tuttavia si tratta comunque di forme di disagio diffuse nelle città e di cui un rapporto sui diritti dell'infanzia dovrebbe tener conto. Di seguito vengono proposti alcuni spunti di riflessione:

- I bambini e i ragazzi hanno la possibilità di esprimere liberamente il proprio pensiero in famiglia? Viene accettato il fatto che possano avere un'opinione discordante da quella dei propri genitori?
- Tale questione appare particolarmente delicata all'interno delle famiglie straniere in cui vi sono minori nati e cresciuti in Italia: esiste il rischio di scontri generazionali?
- Come vivono i bambini immigrati di seconda generazione il processo di costruzione della propria identità? c'è qualcuno che sostiene questi ragazzi e raccoglie il loro eventuale disagio? Vengono avviati percorsi di dialogo con i minori, le famiglie, con le comunità di immigrati per prevenire o risolvere situazioni conflittuali?

Il diritto di pensiero non viene esercitato dai ragazzi solo all'interno della propria famiglia, ma anche nel contesto pubblico locale, ad esempio manifestando il proprio dissenso nei confronti di provvedimenti dell'amministrazione comunale o in ambito scolastico.

- I ragazzi vengono educati a formarsi una propria opinione sui fatti che riguardano la città e sulle decisioni che vengono prese a livello locale?
- Vengono creati spazi per dibattiti, approfondimenti, scambi di esperienze? O, al contrario, si preferisce non stimolare il loro spirito critico, favorendo una sorta

di “appiattimento generale”, sicuramente più facile da gestire dalla società adulta?

### **Libertà di associazione** (art. 15)

Nel nostro Paese è riconosciuto il diritto di prendere parte ad associazioni, mentre manca la concreta possibilità di costituire e «governare» organizzazioni formalmente costituite, dal momento che si acquista la capacità di agire solo al compimento del 18° anno d’età. In genere, quindi, in Italia i ragazzi esercitano la libertà di associazione come soci di associazioni «governate» da adulti (es. Arciragazzi, Agesci, Legambiente), oppure riconosciute come «gruppi informali», al di fuori del caso specifico delle associazioni studentesche che comunque sono attive nel solo contesto scolastico.<sup>221</sup> Il mondo dell’associazionismo riveste sicuramente un ruolo importante per i ragazzi e rappresenta un ambito che un rapporto sui diritti dell’infanzia dovrebbe approfondire. Di seguito vengono proposti alcuni spunti di riflessione:

- Quante sono le associazioni che a Vicenza lavorano con i minori? quali sono gli ambiti specifici? Quali sono le associazioni principali?
- I ragazzi si associano in ambito scolastico? Quali sono le principali associazioni studentesche? Quali sono i loro obiettivi e i loro principali interlocutori (amministratori locali, autorità scolastiche, etc.)?
- Le associazioni di cui fanno parte i ragazzi sono schierate politicamente? C’è un possibile rischio di manipolazione da parte degli adulti?

### **Libertà di espressione** (art. 13)

La libertà di espressione presenta varie sfaccettature: dalla possibilità di poter esprimere un proprio pensiero in modo creativo, all’opportunità di interagire con i nuovi mezzi di comunicazione, dalla realizzazione di prodotti artistici alla sperimentazione di nuove tecnologie. Libertà di espressione significa possibilità di

---

<sup>221</sup> Gruppo CRC, 2° *Rapporto Supplementare*, cit., pag. 52

comunicare, ricevere e divulgare informazioni. L'evoluzione multimediale dell'ultimo decennio ha pervaso l'intera società italiana e ha visto coinvolte primariamente le nuove generazioni. L'accesso alle informazioni e alla comunicazione da parte di bambini e adolescenti avviene, ormai, in modo diversificato e nuovo. Oggi infatti le nuove tecnologie offrono ai giovani la possibilità di sperimentare forme di partecipazione e di libertà di espressione che difficilmente il mondo adulto riesce a garantire loro negli spazi reali del vivere quotidiano. Pensiamo ad esempio a Internet ed in particolare ai siti di Social Network, il cui successo planetario testimonia come le modalità di interazione che questi strumenti consentono riescano a soddisfare bisogni di comunicazione e di espressione importanti, soprattutto tra i più giovani.<sup>222</sup> Tuttavia, se da un lato i media, hanno grandi potenzialità in ordine allo sviluppo ed alla formazione delle giovani generazioni, dall'altro presentano anche alcuni rischi.

Secondo i dati ISTAT rilevati nel febbraio 2007, in Italia i beni tecnologici più diffusi sono la televisione, presente nel 95,9% delle famiglie e il cellulare (85,5%). Inoltre, le famiglie italiane con almeno un minore che possiedono il personal computer e l'accesso ad Internet sono rispettivamente il 71,2% e il 55,7% dei casi. Per quanto riguarda il telefono cellulare, considerato oggi lo strumento di comunicazione per eccellenza, oltre alla sua rapida diffusione, è da tenere in considerazione anche il progressivo abbassamento dell'età in cui si inizia ad usare e le relative motivazioni. In molti casi, il "controllo parentale" sembrerebbe essere il motivo principale del suo uso da parte dei bambini, tuttavia la vera ragione risiede probabilmente nella volontà di conformarsi alla maggioranza dei coetanei. La disinvoltura con cui i bambini utilizzano il telefono cellulare evidenzia la scarsa preoccupazione dei genitori per i possibili rischi che le radiazioni emesse dal cellulare potrebbero causare al bambino, come evidenziato da diversi studi europei ed internazionali, che invitano alla cautela, soprattutto nei soggetti in crescita.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Gruppo CRC "4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2007-2008" pag. 48

<sup>223</sup> Gruppo CRC, 4° Rapporto di aggiornamento, cit., pag. 47

Un'ulteriore questione da tenere in considerazione riguarda il rischio di un uso perverso e distorto del cellulare, come dimostrano i numerosi casi in cui atti bullismo, vandalismo e violenze ad opera di minorenni sono stati ripresi con la fotocamera del cellulare e poi diffusi in rete. Proprio l'utilizzo di Internet, in particolare con l'avvento del web 2.0 e la relativa diffusione di modalità di comunicazione interattiva, pone nuovi interrogativi in termini di sicurezza per gli utenti più piccoli poiché sono tra i principali fruitori e produttori di contenuti multimediali in rete, con la possibilità di «adescamenti», episodi di bullismo e di violazione della privacy.<sup>224</sup> Si rivela sempre più importante dunque sensibilizzare i bambini e i ragazzi ad un utilizzo sicuro e responsabile dei nuovi media, coinvolgendo anche i genitori.

Alla luce di queste considerazioni, in che modo si potrà monitorare l'attuazione del diritto alla libertà di espressione a livello locale? Cosa si dovrà andare a verificare? Ecco in sintesi alcune questioni:

- Viene promossa la libertà di espressione dei bambini e dei ragazzi nei loro contesti di vita (famiglia, scuola, contesto urbano, etc.) con particolare attenzione ai bambini più vulnerabili, come i bambini disabili, ospedalizzati, ospitati in strutture di accoglienza?
- Bambini e ragazzi hanno la possibilità di esprimersi in modo libero, attraverso strumenti e forme diverse (compresa quella artistica), senza costrizioni o manipolazioni?
- Quali sono i progetti e le iniziative promosse dall'amministrazione locale per promuovere la creatività dei giovani (es. concorsi, feste, laboratori per esprimere le proprie idee o paure attraverso elaborati artistici, etc.)? Vengono messi a disposizione spazi e strumenti adeguati? (es.: spazi per graffiti e murali, laboratori, spazi espositivi, etc.)
- Esistono in città esperienze di programmi televisivi o giornalini condotti o redatti dai ragazzi?

---

<sup>224</sup> Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare, cit., pag.55

- I ragazzi vengono educati ad un uso responsabile delle nuove tecnologie? In particolare I ragazzi conoscono le potenzialità, ma anche i rischi della rete Internet?
- Quali misure vengono adottate per educare i ragazzi alla responsabilità e alla legalità ed informare i genitori sulle loro responsabilità relative all'utilizzo illegale di internet da parte dei figli?

### **Accesso ad un'informazione appropriata (art.17)**

La Convenzione impegna gli Stati parte ad incoraggiare i mass-media a diffondere un'informazione e dei programmi che presentino un'utilità sociale, culturale ed educativa per il bambino, e a promuovere misure destinate a tutelarlo contro l'informazione ed i programmi che pregiudicano il suo benessere. Da più parti si solleva il problema della violenza e della volgarità ricorrenti nei media, ed in particolare nei programmi televisivi. Per violenza si intende tanto la violenza fisica e sessuale, quanto quella morale e psicologica riscontrabile nei comportamenti ingiusti, offensivi o che comunque inducono sofferenza. Anche i programmi per ragazzi sono oggetto di critiche, con particolare riferimento allo scarso coinvolgimento dei ragazzi. Se si tralasciano le notizie relative ad episodi di cronaca nera fornite dai programmi di informazione e dai giornali, si denota una scarsa visibilità dei minori come gruppo sociale nei media, soprattutto con riferimento ai più piccoli e a coloro che appartengono a minoranze etniche e linguistiche. L'immagine del minore straniero cattura in genere molta più attenzione nel pubblico rispetto al bambino italiano, ma la rappresentazione che i mass media danno del minore straniero è fuorviante. Il bambino extracomunitario è sempre raccontato attraverso situazioni di conflitto, di pericolo, di abbandono da parte dei familiari o di guerra, e la maggior parte di essi appaiono come devianti, vittime di abusi o di delitti.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Gruppo CRC, *Primo Rapporto Supplementare*, cit., Pag. 16

Il diritto dei bambini a ricevere informazioni appropriate, che contribuiscano ad un armonioso sviluppo psico-fisico, superando barriere geografiche, economiche e sociali, deve essere associato al dovere delle istituzioni, dei genitori, della scuola di fornire gli strumenti di lettura per utilizzare al meglio le potenzialità offerte dai media. Si rende pertanto necessario un progetto organico per incoraggiare un continuo dialogo con le nuove generazioni educandole ad un uso critico dei nuovi mezzi di comunicazione.<sup>226</sup>

Alla luce di queste considerazioni, in che modo si potrà monitorare a livello locale l'attuazione del diritto ad un'informazione appropriata? Cosa si dovrà andare a verificare? Ecco in sintesi alcune questioni:

- Quali sono i media che i ragazzi utilizzano più frequentemente e che scopo(es. intrattenimento, cultura, informazione etc.)?
- Qual è il giudizio di ragazzi, genitori, educatori, insegnanti sui media? Ciò che viene prodotto è interessante, adeguato all'età, si potrebbe migliorare qualcosa?
- Dove, con chi e in che fascia oraria i bambini e i ragazzi sono abituati a guardare la televisione? I bambini sono lasciati soli di fronte alla televisione?
- I minori sono educati ad un uso responsabile della televisione? Chi dovrebbe avere questo compito?
- I mass media locali, nella loro attività di informazione, trattano nel dovuto modo e con le dovute precauzioni e attenzioni i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (ad es. con un linguaggio a misura di bambino, attraverso il rispetto delle fasce protette in tv, etc.)?
- I media locali sono sensibili alle questioni riguardanti i diritti dei minori? Qual è l'immagine che i media locali danno dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare attenzione ai minori di origine straniera?

---

<sup>226</sup> Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare, cit., pag.57

#### **6.2.4 Ambiente familiare e misure alternative**

Il ruolo e l'importanza dell'ambiente familiare nella cura e nell'educazione dei bambini è un aspetto centrale della qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza. Promuovere la genitorialità e il ruolo delle famiglie, quindi, non è non solo un "dovere", ma un vero e proprio diritto dei bambini e dei ragazzi. Una genitorialità informata e sostenuta dalla comunità, per prevenire le distorsioni che avvengono nella solitudine, nell'incultura e nella sofferenza di alcune famiglie, come i casi di negligenza e maltrattamento.

##### **Responsabilità e ruolo dei genitori**

L'art. 18 stabilisce che "la responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori [...]". Tuttavia, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori [...] nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo."

Se da un lato quindi la responsabilità di educare e mantenere il bambino viene attribuita innanzitutto ai genitori, dall'altro si sottolinea la necessità di attivare un effettivo sostegno ai genitori, sia nelle situazioni di «normalità» (es. asili nido, servizi scolastici), che nelle situazioni di prevenzione di crisi (es. assistenza domiciliare, consultori familiari o servizi di consulenza familiare) e infine anche nei casi di incapacità, che sfociano in situazioni di danno ormai conclamato, (interventi di tutela e allontanamento del minore, sostegno affinché i genitori siano messi in grado di riprendere il proprio compito).

Si parla molto oggi di fragilità della famiglia, di instabilità dei legami coniugali. La vulnerabilità delle famiglie è rappresentata dalle situazioni di "povertà" di reti di sostegno, in quanto nuclei monogenitoriali, oppure per la debolezza della capacità genitoriale ed educativa, o per la difficoltà di integrazione delle famiglie straniere. Diventa quindi fondamentale ricercare modalità per

valorizzare le “risorse umane”, il capitale sociale presente in una realtà locale, far leva su una cittadinanza attiva e solidale.<sup>227</sup>

Ritornando al tema della responsabilità, viene da chiedersi: i genitori di oggi sanno far fronte alla responsabilità educativa? C'è un dialogo fra genitori e figli? Viene dedicato tempo “di qualità” ai figli? Qual è il ruolo dei genitori? Da un'indagine presentata in occasione in un recente convegno intitolato “I giovani della Provincia di Vicenza: chi sono, cosa fanno, cosa chiedono”, è emerso che il rapporto fra figli e genitori appare sostanzialmente buono, al riparo da forti conflittualità, ma nel 91% dei casi lo si deve principalmente al fatto che i genitori sono molto accondiscendenti con i figli, abdicando in parte dal loro ruolo educativo: più amici che genitori.<sup>228</sup>

La democratizzazione della relazione educativa (maggiore dialogo e negoziazione nei rapporti intergenerazionali) aumenta l'incertezza dei soggetti (genitori e ragazzi) in essa impegnati. Diventa fondamentale promuovere “iniziative di sostegno alla genitorialità”, interventi di “educazione familiare” e contemporaneamente “opportunità di educazione affettiva” per i ragazzi. L'adolescenza in particolare è percepita come il momento della crescita in cui adulti e ragazzi hanno maggiore bisogno di occasioni di dialogo e confronto.

Partendo da queste premesse, sono stati attivati a Vicenza dei progetti per il sostegno alla genitorialità? Ad esempio, spazi di confronto per i genitori, incontri pubblici con esperti su tematiche relative all'infanzia e all'adolescenza, gruppi di auto-mutuo-aiuto per genitori che condividono un problema, servizi di mediazione familiare?

---

<sup>227</sup> Osservatorio regionale del Veneto per l'infanzia e l'adolescenza, “*Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto – Anno 2006*”, Grafica Effe 2, Romano d'Ezzelino (VI), 2006, pag. 213.

<sup>228</sup> Fonte: Giornale di Vicenza 18 maggio 2010.

### **Diritto a non essere separati dai propri genitori**

L'art. 9 afferma che il minore non deve venire separato dai suoi genitori, a meno che la separazione si renda necessaria per la tutela del suo miglior interesse, come ad esempio in casi di maltrattamento o negligenza.

La legge 149/2001 «Diritto del minore ad una famiglia», conformemente a quanto affermato dalla Convenzione, insiste con particolare intensità sul diritto dei bambini di crescere ed essere educati nell'ambito della propria famiglia, stabilendo che l'allontanamento da essa deve essere considerato un fatto eccezionale, giustificato soltanto quando ne ricorrano le effettive condizioni. L'art. 3 della legge in questione inoltre assegna allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali il compito di sostenere con idonei interventi, i nuclei familiari a rischio, al fine di garantire al minore il diritto di crescere nella propria famiglia.<sup>229</sup> La legge in questione dunque, pone a ricercatori ed operatori sociali, una serie di interrogativi, da tenere in considerazione anche nel caso di un rapporto sui diritti dell'infanzia a livello locale:

- Come affrontare il conflitto esistente fra il diritto del minore a non essere separato dai propri genitori e la necessità di essere tutelato?
- Quali elementi possono contribuire a valutare il rischio di far rientrare il minore in famiglia, rispetto al rischio di prolungare il suo allontanamento?
- Qual è il livello di cura da parte dei genitori che si può considerare accettabile per permettere il ritorno in famiglia? in che cosa consiste l'essere genitori "abbastanza buoni"? cosa significa "educare bene"?
- Per un bambino, il trauma dell'allontanamento è più o meno lacerante che continuare a vivere in un contesto distruttivo?
- Prima di arrivare alla separazione dalla famiglia, si è fatto tutto il possibile perché ciò non avvenisse?
- La separazione è stata condotta in maniera adeguata e pertinente? Risponde agli effettivi bisogni di quella famiglia e di quel minore, nel rispetto del suo miglior

---

<sup>229</sup> Osservatorio regionale per l'infanzia e la famiglia del Veneto, *Nessuno è minore*, cit., pag. 216

interesse? È frutto di un'adeguata valutazione del caso in questione o dipende invece dalla disponibilità di risorse dei servizi sociali?

- Vengono raccolti dati sul numero di minori allontanati dal nucleo familiare d'origine e sulle cause dell'allontanamento?
- Viene rispettato il diritto del minore di essere ascoltato nell'ambito di tali procedure?

L'art.9 della CRC, al terzo comma, stabilisce il diritto del minore separato da uno o da entrambi i genitori di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con loro, a meno che ciò non sia contrario al suo interesse preminente. Bisogna dunque interrogarsi in che misura questa disposizione viene attuata nella pratica, e se dunque, nel contesto locale, i minori allontanati dalla propria famiglia di origine e collocati presso famiglie affidatarie o strutture di accoglienza, hanno la possibilità mantenere il legame con i propri genitori, ricevendo ad esempio visite dai propri familiari.

Questo diritto dovrebbe venire riconosciuto non solo ai minori sottoposti dal Tribunale ad una misura di allontanamento, ma anche ai bambini figli di genitori divorziati o in detenzione.

Sono circa 75 mila minori che ogni anno in Italia sono separati da un genitore (o da entrambi) perché detenuti. Dati che dimostrano come la detenzione rappresenti un tema con una forte ricaduta sociale, che coinvolge non solo le istituzioni penitenziarie ma anche le responsabilità degli enti locali per ciò che riguarda la politica dei servizi sociali destinati ai minori e della tutela dei diritti della persona. La detenzione di uno o di entrambi i genitori interviene come un fatto traumatico nella vita familiare e in particolare in quella dei figli che subiscono l'interruzione della relazione genitoriale diventando l'anello debole di una catena di eventi che li priva della risorsa affettiva più importante e della principale risorsa psicologica che, se mancante, può compromettere il loro sviluppo affettivo, cognitivo e sociale.<sup>230</sup> Inoltre l'arresto fa spesso venir meno anche la principale fonte di reddito per la

---

<sup>230</sup> Gruppo CRC, *Secondo rapporto supplementare*, cit., pag. 61.

famiglia, rendendo precaria la situazione del minore anche dal punto di vista economico e sociale. Per questo i figli di genitori detenuti rappresentano un gruppo con esigenze particolari e fortemente a rischio in mancanza di interventi che li aiutino a comprendere le variabili di questa esperienza e che li sostengano nel periodo di separazione, garantendo loro il mantenimento del legame affettivo e da parte del genitore l'assunzione di responsabilità nella continuità del proprio ruolo. Un altro punto cruciale riguarda le conseguenze che le modalità di arresto, di custodia e di controllo del genitore detenuto possono avere sui figli. Una condizione di grave trauma per il bambino può essere rappresentata, ad esempio, dall'aver assistito all'arresto del genitore. Assume grande importanza in questo senso la sensibilizzazione degli agenti di polizia, ed in particolare di polizia penitenziaria, e sarebbero pertanto auspicabili dei programmi di formazione che includessero la disciplina dei diritti umani, compresi i diritti dei bambini. Particolare riguardo deve essere inoltre riservato al delicato tema del colloquio con il genitore in carcere, tenuto conto che spesso costituisce l'unico strumento di mantenimento della relazione e del legame affettivo. Il carcere deve essere quindi in grado di accoglierli, ma non solo, perché questi bambini devono essere ascoltati, rispettati e soprattutto devono vedere riconosciuti i loro diritti e bisogni.

Dal 1986, è attiva a Vicenza, presso il quartiere San Pio X, una Casa circondariale maschile<sup>231</sup>: risulterebbe dunque utile in un rapporto sui diritti dell'infanzia, analizzare, sotto vari profili, la situazione dei bambini e ragazzi figli di detenuti, in particolare:

---

<sup>231</sup> La Casa Circondariale di San Pio X, inaugurata nel gennaio 1986, ospitava, al 31 dicembre 2008, 351 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 131 detenuti. Si tratta di una struttura di 18 mila metri quadrati, suddivisa in cinque sezioni: Area Sicurezza, Area Educazione, Area Sanitaria, Area Contabile, Area Segreteria. I colloqui con i familiari avvengono sei volte al mese per la durata di un'ora per ciascun incontro.

- I bambini che entrano in carcere a trovare il proprio genitore detenuto sono generalmente «bambini invisibili» per le statistiche: esistono dei dati relativi al carcere di Vicenza?
- I bambini hanno la possibilità di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con il proprio padre in carcere?
- Sono previsti orari di visita flessibili per i colloqui e per le telefonate ai familiari, in particolar modo ai figli?
- In che circostanze si effettuano i colloqui? Sono previsti spazi e modalità a misura di bambino (ad esempio, alloggi di visita, spazi gioco) che consentano libertà di movimento e di contatto fisico tra genitore detenuto e figli?
- Gli operatori del carcere tengono in considerazione la loro presenza del minore?
- I figli di detenuti hanno la possibilità di essere seguiti da persone competenti per superare eventuali traumi o disagi psicologici dovuti all'arresto del genitore?

Il diritto di mantenere i rapporti con i propri genitori riguarda anche un'altra categoria di minori: i figli di genitori divorziati. In tema di divorzio, la legge 54/2006 ha affermato, come principio generale, che l'affidamento dei figli e l'esercizio della potestà compete ad entrambi i genitori e tale normativa si estende anche alle famiglie di fatto. In tale prospettiva, l'affidamento condiviso si pone dunque come strumento per la realizzazione del diritto del figlio a preservare il rapporto con entrambi i genitori anche dopo la loro separazione. Nella prassi però ciò che interferisce con l'attuazione di tale diritto è la conflittualità che sovente caratterizza la fase successiva alla dissoluzione della famiglia.<sup>232</sup>

Rimanendo in tema di divorzio, per un rapporto sui diritti dell'infanzia a livello locale, sarebbe interessante porsi ulteriori interrogativi:

---

<sup>232</sup> Gruppo CRC, *Secondo rapporto supplementare*, cit., pag. 60.

- Quali misure vengono adottate per ridurre le conflittualità fra coniugi e che inevitabilmente finiscono per gravare sui figli? Esistono ad esempio sportelli di consulenza psicologica, servizi di mediazione familiare, etc.?
- Viene garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti sia con il padre che con la madre? Quali misure vengono adottate per favorire la ricomposizione dei legami familiari?

Sempre in tema di divorzi, sarebbe interessante chiedersi se il diritto a non essere separati dai propri genitori o comunque a poter mantenere un rapporto personale, sancito dall'art. 9 della CRC, potrebbe essere in qualche modo esteso anche ai nonni. Sono moltissimi in Italia i bambini che frequentano, anche per più ore al giorno, i propri nonni, che svolgono un prezioso lavoro di supporto nei confronti dei genitori, venendo a colmare in molti casi un vuoto di risorse e servizi. Tuttavia, i nonni probabilmente non rappresentano solamente un "parcheggio", una soluzione economica dove lasciare i bambini, ma qualcosa di più. Il rapporto con i nonni infatti è molto importante per un bambino, in quanto contribuisce alla costruzione della propria identità. L'identità di un bambino infatti non si costruisce solamente con i rapporti e le relazioni con i propri pari o genitori, ma anche attraverso l'accesso alle due stirpi familiari materna e paterna, "con i fili che lo legano alle famiglie da cui proviene, alla storia di chi è nato prima di lui, che ha intrecciato i suoi giorni o che semplicemente ha portato il suo cognome prima di lui."<sup>233</sup> Non esiste nella Convenzione un esplicito riferimento alla figura del nonno, tuttavia all'art. 8 si afferma "il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come sono riconosciute dalla legge". Probabilmente dunque il diritto ad avere un rapporto significativo con i propri nonni si può far rientrare nel diritto alla conservazione della propria identità e delle proprie relazioni familiari. In caso di divorzio, spesso si obbligano i bambini a tagliare improvvisamente i rapporti con loro, senza una motivazione plausibile, ma semplicemente per rabbia, per ripicca nei confronti

---

<sup>233</sup> Fonte: Famiglia Cristiana, n.21/2010, pagina 41.

dell'ex coniuge. Verrebbe da chiedersi allora: come tutelare il diritto dei bambini a mantenere rapporti personali e contatti diretti con i propri nonni, anche in questi casi? Si tiene in considerazione il miglior interesse del minore? Viene presa in considerazione la sua opinione, i suoi sentimenti?

### **Adozione**

La Legge 476/1998, di ratifica della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione (Convenzione dell'Aja, 1993), e la Legge 149/2001, di riforma della Legge 184/1983, hanno introdotto importanti elementi di novità in tema di adozione e, specialmente, hanno dato un quadro di riferimento chiaro a chi si occupa, a vario titolo, di tutela di minori. Nella prassi, permane tuttavia una visione "adultocentrica" dell'adozione che favorisce una percezione negativa ed una sfiducia nell'adozione internazionale sia da parte delle famiglie, costrette ad attese lunghissime (da 2 a 4 anni) e ad affrontare spese cospicue per la realizzazione dell'adozione, sia da parte delle Autorità Straniere che rimproverano gli Enti Autorizzati di essere spesso solo costose "agenzie" per le famiglie.<sup>234</sup>

Si rilevano dunque una serie di problematiche, fra cui:

- l'incongruenza tra l'affermazione del diritto del bambino ad una famiglia e le aspettative delle coppie adottanti di un "bambino piccolo e sano", che tuttavia non corrispondono alla realtà del bambino "grande e multiproblematico", sempre più spesso segnalato dalle competenti autorità estere per l'adozione internazionale<sup>235</sup>
- Il numero di coppie in attesa aumenta ogni anno tanto che gli Enti Autorizzati sono in difficoltà nel gestire l'alto numero delle coppie e le lunghe attese; alcuni di essi hanno pertanto deciso di chiudere temporaneamente

---

<sup>234</sup> Gruppo CRC, *Terzo Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 35

<sup>235</sup> Ibidem

all'accoglienza di nuovi incarichi, a meno che non si tratti di disponibilità all'accoglienza di minori di "difficile adozione".<sup>236</sup>

- La necessità di introdurre idonee misure per favorire e supportare le adozioni di minori ultradodocenni o con disabilità accertata, attraverso provvedimenti mirati da parte di Regioni e Enti Locali diretti al sostegno dei minori e delle famiglie adottive di minori stranieri e italiani.

Nell'ambito del quadro legislativo attuale, sarebbe importante favorire lo sviluppo di una reale collaborazione tra le Istituzioni preposte alla procedura di adozione internazionale: la Commissione per le Adozioni Internazionali, i Tribunali per i Minorenni, i servizi territoriali socio assistenziali e gli Enti Autorizzati, rilanciando così l'immagine dell'adozione internazionale quale autentico strumento di tutela dei diritti dei minori. In tal senso, sarebbe auspicabile la realizzazione di un percorso di accompagnamento degli aspiranti genitori adottivi gestito con una reale partecipazione e collaborazione tra i servizi territoriali e gli Enti Autorizzati, così che possano essere definitivamente integrati gli aspetti relativi alla disponibilità di accoglienza della coppia con l'altrettanto necessaria centralità del bambino nel processo adottivo.

A partire dal 2005 è stato attivato nel Veneto un sistema informativo regionale per la gestione delle attività di competenza delle équipes adozioni territoriali, denominato Adonet. Questo sistema informativo si basa sull'esistenza di un database centrale entro il quale vengono archiviati tutti i dati relativi ai percorsi adottivi realizzati in regione. In Veneto, in ogni Azienda Ulss è presente un'equipe specializzata, formata da psicologo e assistente sociale, che, oltre a realizzare i compiti previsti per legge (valutazione della coppia e vigilanza) realizza un percorso di accompagnamento lungo tutto l'iter procedurale, compreso il post-adozione.<sup>237</sup>

Alla luce di queste considerazioni, quali sono gli aspetti maggiormente rilevanti, di cui un rapporto sui diritti dell'infanzia a Vicenza dovrebbe tenere conto? Di seguito verranno presentati alcuni spunti:

---

<sup>236</sup> Gruppo CRC, *Terzo Rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 66.

<sup>237</sup> Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, cit., pag. 96.

- Quante sono a Vicenza le coppie in attesa di un abbinamento con un bambino italiano o straniero? Quanti sono i minori adottati? Quanti e quali sono gli enti autorizzati?
- Quali misure vengono adottate affinché le famiglie vengano adeguatamente preparate e non vengano lasciate sole ad affrontare il difficile percorso che porta all'adozione (nota dopo aver ricevuto l'idoneità la coppia attende in media 3 anni l'arrivo del bambini) ? come vengono sostenute le coppie nella gestione dell'attesa e della naturale frustrazione che questo lungo tempo produce?
- Quali misure vengono adottate all'arrivo del bambino, per favorire la sua integrazione nella scuola, nel contesto sociale ed amicale?
- Come si sostengono le “adozioni difficili”, per evitare il rischio di fallimenti?

### **Tutela dall'abuso e dal maltrattamento**

Il maltrattamento può concretizzarsi in una condotta attiva (come percosse, lesioni, atti sessuali, ipercuria) o in una condotta omissiva (incuria, trascuratezza, abbandono). Le tipologie di maltrattamento e abuso possono essere così sintetizzate:<sup>238</sup>

- maltrattamento fisico: si parla di “maltrattamento fisico” quando i genitori o le persone legalmente responsabili del bambino eseguono o permettono che si eseguano lesioni fisiche o espongono il bambino a condizioni di rischio di lesioni. Si manifesta attraverso traumi, contusioni, ematomi, fratture, bruciature, etc. e richiede cure mediche;
- maltrattamento psicologico: consiste in comportamenti attivi o omissivi che sono giudicati psicologicamente dannosi al minore. Il bambino viene svalutato, umiliato, denigrato, sottoposto a sevizie psicologiche in modo continuativo e duraturo nel tempo;
- abuso sessuale: coinvolgimento in pratiche sessuali, da parte degli adulti, di soggetti di minori di età che per ragioni di immaturità psico-affettiva e per

---

<sup>238</sup> Fonte: [http://www.informaminori.it/upload/1/att\\_abuso\\_maltrattamento\\_mm.pdf](http://www.informaminori.it/upload/1/att_abuso_maltrattamento_mm.pdf)

condizioni di dipendenza verso gli adulti non sono in grado di poter compiere scelte consapevoli o di avere un'adeguata consapevolezza del significato e delle valore delle attività sessuali in cui vengono coinvolti. Vi rientrano lo sfruttamento sessuale, la prostituzione infantile e la pedopornografia;

- trascuratezza-maltutela: la 'patologia nella somministrazione delle cure' riguarda quelle condizioni in cui i genitori o le persone legalmente responsabili del bambino, non provvedono adeguatamente ai bisogni fisici e psichici in rapporto al momento evolutivo e all'età. L'incapacità di tutelare adeguatamente la salute, la sicurezza, il benessere del bambino si può manifestare in insufficienze nutrizionali, negligenze nelle cure mediche e negli aspetti sanitari, scarsa igiene, mancanza di protezione dai pericoli fisici, stati di abbandono.

Per quanto riguarda l'abuso e il maltrattamento intrafamiliari nei confronti di minori, nel nostro Paese si rileva ancora una sottovalutazione di tali fenomeni, in particolare per alcune forme di maltrattamento, quali la violenza assistita<sup>239</sup> ed il maltrattamento psicologico, che restano tutt'oggi poco rilevate e non sempre considerate come dannose al sano sviluppo psicofisico del minore.<sup>240</sup>

I fenomeni di maltrattamento e abuso tuttavia non avvengono solamente all'interno della famiglia, ma anche all'esterno, nei contesti di vita del minore. Leggendo la cronaca locale, sono frequenti le denunce per presunti episodi di violenza a danno di minori che vedono coinvolti non solo persone comuni, ma anche adulti con importanti responsabilità educative, come ad esempio insegnanti, allenatori, religiosi, educatori, etc. Tali episodi inoltre avvengono sempre più frequentemente anche ad opera di minori nei confronti di altri minori, spesso in ambito scolastico. Anche in questi casi si rilevano delle carenze, sia nel monitoraggio che nella protezione delle vittime e nella presa in carico degli autori. In molti operatori infatti vige ancora il pregiudizio che la segnalazione, in caso di

---

<sup>239</sup> Le forme più frequenti riguardano la violenza assistita da minori per maltrattamento/abuso sessuale perpetrato sui fratelli e sorelle e da maltrattamento perpetrato sulle madri.

<sup>240</sup> Gruppo CRC, *Secondo rapporto supplementare*, cit. pag. 82.

autore minorenne, sia un'azione da evitare, in quanto vista come atto punitivo eccessivo.<sup>241</sup> Per prevenire ed eliminare la violenza non sono sufficienti norme repressive, ma occorre una pianificazione mirata, politiche nazionali e regionali omogenee volte ad orientare i servizi sociali, sanitari, educativi, scolastici, e le altre istituzioni preposte verso un cambiamento profondo ed un'innovazione dei metodi professionali degli operatori responsabili della prevenzione. Oggi l'attivazione di iniziative di sensibilizzazione e formazione per il personale dei servizi sociali e sanitari, delle scuole e delle altre agenzie educative, è lasciata alle sporadiche azioni locali, che, in mancanza di un quadro unitario e coordinato, hanno un impatto limitato e disorganico. Maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata a garantire una competenza sul problema della prevenzione e protezione dell'infanzia dalla violenza a chi opera nei servizi generalistici, in particolare al personale scolastico, dei servizi di pronto soccorso, ai pediatri e dai medici di base, attraverso un'adeguata formazione, affinché si possano individuare i primi segnali di abuso o maltrattamento e impedire l'aggravamento delle situazioni. Sempre sul tema della prevenzione, un aspetto fondamentale è quello legato alla cura e al sostegno alla genitorialità, a cui dovrebbe essere dedicata maggiore attenzione al fine di prevenire l'instaurarsi e il consolidarsi di relazioni distorte. Per quanto riguarda la prevenzione terziaria, che costituisce l'ambito di presa in carico e di cura dei bambini quando la violenza si è già prodotta, tale compito è affidato alla competenza delle Regioni, che si sono organizzate con sistemi diversi. In Veneto, all'interno del progetto pilota regionale di prevenzione all'abuso e al maltrattamento, sono stati istituiti cinque Centri Regionali per la cura e protezione dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie. Si tratta di Centri di secondo livello, il cui accesso avviene su richiesta dei Servizi sociali e socio-sanitari territoriali, che rimangono titolari del caso e, in quanto tali, devono essere coinvolti ed informati con regolarità dagli operatori dei centri in merito all'andamento del trattamento terapeutico e alle sue eventuali modifiche.<sup>242</sup> A Vicenza è stato istituito il Centro

---

<sup>241</sup> Gruppo CRC, *Terzo Rapporto di aggiornamento*, cit. pag. 112.

<sup>242</sup> Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, Cit., pag. 253.

Regionale l'Arca che si occupa della cura e della protezione dei bambini, dei ragazzi e della famiglia. Il servizio è gestito dall' Ulss n.6 con la finalità di fornire un servizio di valutazione, diagnosi, trattamento e riabilitazione in cui si presenti grave maltrattamento fisico e/o psicologico, abuso sessuale a danno dei minori e attività di consulenza, formazione, prevenzione e studio dei fenomeni connessi all'abuso a danno di minori. Dal 2004 al 2008 l'ARCA ha seguito 374 minori vittime di abusi o di maltrattamenti. Nel solo 2008 i casi sono stati 92: 65 femmine e 27 maschi, in maggioranza italiani.<sup>243</sup>

Alla luce di questa riflessione, quali sono le questioni che un rapporto sui diritti dell'infanzia a Vicenza dovrebbe sviluppare? Di seguito verranno proposti alcuni spunti:

- Quanti sono i minori presi in carico dai servizi sociali per maltrattamenti o abusi? Esistono dati disaggregati per fascia d'età, genere, nazionalità, tipologia di maltrattamento o abuso? Si tratta per lo più di fenomeni intrafamiliari o extrafamiliari?
- Facendo riferimento ai casi di abusi extrafamiliari, esistono dei luoghi che possono essere considerati a rischio, in cui i minori possono essere più facilmente adescati (es. scuola, parchi gioco, punti di ritrovo tipo bar o discoteche, ma anche luoghi virtuali tipo chat e social network, etc.)? Vengono adottate misure di controllo (ad es. strumenti di videosorveglianza, custodi o "nonni-vigile", etc.)?
- Vengono monitorati i casi di maltrattamento o abuso perpetrati da minori a danno di altri minori? Si tratta di fenomeni diffusi? Dove avvengono? Quali misure vengono adottate per prevenirli? Oltre alle vittime, c'è una presa in carico da parte dei servizi sociali anche degli autori, al fine di avviare un percorso di riparazione e valutare le cause del comportamento deviante?
- Il personale che opera nei servizi generalistici (scuole, servizi di pronto soccorso, pediatri, medici di base, etc.) è adeguatamente formato al fine di

---

<sup>243</sup> Fonte <http://www.comune.vicenza.it/albo/notizie.php/57519>

individuare i primi segnali di abuso o maltrattamento e far partire tempestivamente la segnalazione ai servizi sociali? Esiste un coordinamento, una comunicazione efficace tra scuola e servizi sociali?

- Quali misure vengono adottate per sostenere la genitorialità, in un'ottica preventiva?
- I servizi socio-sanitari del territorio sono in grado di far fronte a tutte le segnalazioni e mettere in atto misure preventive efficaci? O, a causa di scarse risorse umane, finanziarie e materiali, vengono presi in considerazione solo i casi più gravi, quando ormai la violenza si è già prodotta?
- Durante la mia esperienza di servizio civile<sup>244</sup>, da alcuni colloqui con educatori ed assistenti sociali, è emerso un problema cruciale: la precarietà dei contratti e dei progetti a lungo termine. Spesso, quindi, bambini e le famiglie sono costretti a ripetuti passaggi di prese in carico da un operatore all'altro a causa del turn over dovuto alle assunzioni temporanee. Questa situazione di precarietà può incidere sulla qualità dei servizi offerti ai minori e, di conseguenza, sui loro diritti?

**Accoglienza dei minori allontanati dal proprio ambiente familiare** La Legge 149/2001 individua i presupposti per l'attuazione del diritto di ogni bambino ad una famiglia, assegnando allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali il compito di sostenere i nuclei familiari in difficoltà, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al bambino di essere educato nella propria famiglia. In particolare, la Legge vieta che le condizioni di indigenza dei genitori possano costituire ostacolo, anche indirettamente, all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. Quando un bambino o un adolescente viene temporaneamente allontanato dalla sua famiglia, la legge prevede che sia accolto da una famiglia affidataria; quando ciò non è possibile, dispone il suo inserimento in una comunità di accoglienza. Quali sono dunque i soggetti dell'accoglienza? Innanzitutto le famiglie affidatarie: si tratta

---

<sup>244</sup> Vedi Premessa

di soggetti disponibili ad accogliere temporaneamente bambini e ragazzi all'interno di progetti predisposti e realizzati con i servizi sociali e finalizzati, per quanto possibile, al recupero delle funzioni genitoriali e di cura della famiglia di origine. I rapporti del minore con la famiglia d'origine, salvo precisa diversa disposizione, non solo non vengono interrotti, ma devono essere favoriti. La famiglia affidataria o l'affidatario che accoglie il minore deve provvedere alla sua cura, educazione e istruzione. Sono costoro che accompagnano il minore nella quotidianità della vita sociale e scolastica. Poiché tuttavia non sono titolari della responsabilità genitoriale, sulle questioni più rilevanti decidono i genitori o, se nominato dal giudice, il tutore.<sup>245</sup>

In secondo luogo, vi sono le comunità di accoglienza, che svolgono le medesime funzioni della famiglia affidataria. Sono, pertanto, gli operatori/educatori della comunità che mantengono i rapporti ordinari con la scuola e con i servizi. Rimangono anche in questo caso in capo ai genitori esercenti la potestà o al tutore le decisioni più importanti. La normativa regionale del Veneto varie tipologie di comunità: comunità educativa per minori, comunità educativa per minori con pronta accoglienza, comunità educativa diurna per minori/adolescenti, comunità educativo-riabilitativa per preadolescenti/adolescenti, comunità educativa mamma-bambino, comunità familiare, comunità familiare mamma-bambino. Le comunità devono essere autorizzate e accreditate sulla base dei requisiti e degli standard stabiliti dalla Regione.<sup>246</sup>

Pensando ad un rapporto sui diritti dell'infanzia a Vicenza, quali sarebbero gli aspetti da considerare in relazione ai minori allontanati dal proprio ambiente familiare? Di seguito verranno proposti alcuni spunti di analisi:

- Viene garantito il diritto del minore ad essere ascoltato in relazione ai provvedimenti che prevedono l'allontanamento dalla propria famiglia? Viene sempre rispettato il principio del superiore interesse del minore?

---

<sup>245</sup> tratto da [http://tutoreminori.regione.veneto.it/orientamenti\\_web/orss\\_risorse.asp](http://tutoreminori.regione.veneto.it/orientamenti_web/orss_risorse.asp)

<sup>246</sup> Ibidem

- Questi interventi vengono fatti tenendo in considerazione l'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica del minore, cercando di garantire una certa continuità per il suo sviluppo?
- Parallelamente all'allontanamento del minore, si continua a fare un lavoro con la famiglia di origine, al fine di consentire un rapido rientro?
- Viene garantito il diritto del minore a mantenere i contatti con la propria famiglia di origine?
- Quanti sono i minori in affidamento a Vicenza? Quanti sono gli affidi residenziali e quanti quelli diurni? Si tratta di un fenomeno in crescita?
- Quella dell'affido è una pratica diffusa a Vicenza? Quante sono le famiglie affidatarie in città? Il numero di famiglie disponibili è sufficiente rispetto alle richieste? Gli affidatari sono adeguatamente formati? Sono previsti aiuti economici adeguati per le famiglie affidatarie? Gli affidatari sono lasciati soli a gestire relazioni complicate con bambini traumatizzati e famiglie problematiche o vengono adeguatamente sostenuti, ad esempio attraverso incontri con assistenti sociali, colloqui con psicologi etc.?
- Oltre alle famiglie affidatarie, quali sono i soggetti dell'accoglienza nella città di Vicenza (comunità educative, comunità familiari, etc)? È possibile fare una mappatura?
- Si tratta di strutture sufficientemente differenziate e diffuse in maniera omogenea sul territorio? Riescono a soddisfare le esigenze di tutti i minori, compresi i minori con disabilità, o con problemi psichiatrici? Sono in numero sufficiente rispetto alla domanda?
- Presentano sufficienti garanzie, sono previsti controlli da parte degli enti pubblici?

### **6.2.5 Salute e assistenza**

Sono compresi in questo tema tutto il sistema di welfare e di sicurezza sociale, i Piani di Zona e i Servizi Sociali e sanitari territoriali. Il potenziamento

dell'integrazione socio-educativa e socio-sanitaria si rivela fondamentale per fronteggiare i “nuovi disagi” con più efficacia, in particolare individuando precocemente i disturbi dell'alimentazione, i disturbi del comportamento e dell'apprendimento.

### **Diritto alla salute**

L'Organizzazione mondiale della sanità definisce la salute come uno stato di completo benessere fisico, psicologico e sociale e non come la semplice assenza di malattia. La salute, compresa quella dei bambini, va dunque intesa come uno stato dinamico di espressione delle proprie possibilità, abilità, ruoli nel contesto di vita che, a sua volta, può favorire o meno lo sviluppo della salute.<sup>247</sup> Per questo, il diritto alla salute comprende moltissime tematiche, che vanno dall'assistenza ospedaliera alla promozione di stili di vita sani, dalla tutela della salute mentale all'analisi degli effetti nocivi dell'inquinamento. Di seguito, verrà presentata una panoramica delle principali questioni relative alla salute dei minori, mettendo in evidenza i possibili interrogativi utili alla costruzione di un ragionamento sui diritti dell'infanzia nella città di Vicenza:

- Esistono dati disaggregati sullo stato di salute dei minori, compresa la salute mentale? Quali sono le patologie più diffuse?
- Realizzazione di una mappatura dei servizi sanitari del territorio: quali sono i servizi sanitari specifici per i minori nella città di Vicenza? Si evidenziano delle carenze, rimangono scoperti alcuni ambiti? In che condizioni sono le strutture, sono adeguate ad ospitare dei bambini? Il personale è in numero adeguato alle esigenze degli utenti?
- Assistenza ospedaliera pediatrica: esistono delle statistiche relative ai minori ed in particolare alle cause di ricovero, ai tassi di ospedalizzazione, alla degenza, etc? L'ospedalizzazione può essere un'esperienza molto difficile per il bambino, che subisce un distacco dalla sua casa, dalla sua famiglia, dai suoi ritmi

---

<sup>247</sup> Centro Studi GB Rossi, *Un patto per le nuove generazioni.*, cit., pag. 86.

quotidiani, molto spesso in dinamiche nuove cariche di stress. Il bambino ospedalizzato e sottoposto a cure mediche, forse per la prima volta nella vita, sperimenta una situazione di dolore, paura, angoscia, disorientamento davanti a una situazione nuova e poco rassicurante. Molti dei ricoveri avvengono d'urgenza, senza che ci sia il tempo per preparare adeguatamente il bambino a questa esperienza, che oltre al dolore fisico comporta un forte disagio psichico. Sarebbe invece opportuno e possibile prevenire il trauma da ricovero con un'adeguata informazione, attraverso metodologie ludiche, svolgendo un percorso di familiarizzazione con l'ospedale. Informare il bambino su quanto avviene in un reparto di pediatria o in un Pronto Soccorso (visite, ingessature, prelievi, radiografie, ecc.) quando il suo coinvolgimento personale è minimo, perché sta bene, gli permette di elaborare le informazioni con serenità e di ridurre il disagio se e quando dovrà affrontare, oltre al trauma della malattia o di un incidente, un ambiente e una situazione sconosciuti. I diritti del bambino vengono rispettati anche in ospedale? Il diritto al miglior trattamento medico possibile è un diritto fondamentale, specialmente per il bambino. In particolare, il bambino in ospedale ha specifici diritti che comprendono, tra gli altri: il diritto di avere accanto a sé in ogni momento i genitori o i parenti o comunque un adulto di riferimento, il diritto dei genitori e dei bambini di essere informati e coinvolti nelle decisioni relative al trattamento medico, in modo adeguato all'età e alla loro capacità di comprensione; il diritto del bambino di essere ricoverato in un reparto pediatrico strutturato, arredato e fornito di personale adeguatamente preparato; il diritto del bambino ad avere piena possibilità di gioco, ricreazione e studio adatta alla sua età e condizione.

- L'art. 12 stabilisce il diritto del minore ad esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa e a vederle prese in considerazione, tenuto conto della sua età e del suo grado di maturità.<sup>248</sup> Questo diritto viene rispettato

---

<sup>248</sup>Tale fondamentale principio è stato del resto ribadito anche in importanti documenti, tra cui la Convenzione sui diritti dell'Uomo e la biomedicina di Oviedo e il Codice Italiano di Deontologia Medica. (Gruppo CRC, *Terzo rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 45).

in ambito sanitario? Il minore viene informato durante il percorso di diagnosi e cura, partecipa attivamente alle scelte che lo riguardano?

- Promozione dell'allattamento al seno: l'articolo 24 della CRC prevede «il diritto del minore ad avere il miglior stato di salute possibile» e che «tutti i gruppi della società, in particolare i genitori e i minori, ricevano informazioni (...) sui vantaggi dell'allattamento al seno». L'allattamento crea le migliori condizioni, fisiche e psichiche, per l'inizio della vita. Vengono svolte negli ospedali e negli altri servizi sanitari (ambulatori pediatrici, consultori, etc.) attività di sensibilizzazione relativamente ai vantaggi dell'allattamento al seno? esistono dei progetti specifici in merito attivati da associazioni e ONG?
- Salute ed esperienza migratoria: l'esperienza migratoria può essere un fattore di rischio per la salute del minore quando non è supportata con politiche di sostegno, inclusione e inserimento degli adulti e della famiglia. Al fine di promuovere e facilitare l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria, con particolare riferimento a quelli rivolti ai migranti irregolari, sarebbe opportuno prevedere il coinvolgimento delle comunità di stranieri e dei servizi sociali del territorio. Molto importanti in questo ambito, si rivelano anche i servizi di mediazione culturale all'interno di ospedali ed ambulatori.<sup>249</sup> I servizi sanitari sono accessibili ai minori stranieri? Le famiglie dispongono di un'informazione sufficiente, sanno dove andare, a chi rivolgersi? Si rivolgono al pediatra di libera scelta o c'è un ricorso sproporzionato all'utilizzo del pronto soccorso? Come viene gestita la comunicazione in ambito sanitario con le famiglie di origine straniera? Vengono impiegati mediatori culturali?
- Accesso al sistema sanitario da parte di minori rom: l'accesso ai servizi sanitari risulta generalmente difficile, in parte a causa delle resistenze culturali manifestate dal gruppo a cui appartengono, ed in parte come conseguenza delle conoscenze distorte sulle culture zingare degli stessi operatori sanitari. Le aree di rischio sanitario più frequentemente riscontrate sono: uno stato di

---

<sup>249</sup> Gruppo CRC, *Quarto rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 81.

denutrizione nei bambini, cattiva conoscenza dei principi nutrizionali, malattie da raffreddamento, patologie legate alle cattive condizioni di igiene, incidenti da campo (ustioni, ferite da taglio, intossicazioni). Quali misure vengono adottate per avvicinare i minori rom alle strutture sanitarie? Vengono ad esempio sperimentate nuove modalità di intervento direttamente all'interno dei campi nomadi attraverso la creazione di équipes medico-sociali?

- Interruzione volontaria della gravidanza per le minorenni: tale fenomeno può essere generato o generare situazioni di disagio psicosociale e psicoaffettivo, di cui le ragazze possono risentire in maniera particolare. Esistono delle statistiche relative a questo fenomeno? Qual è il tasso di abortività presente nella città di Vicenza? si sono verificati episodi di aborti clandestini?
- Pratiche tradizionali pregiudizievoli alla salute del minore: sono diffusi in città tali pratiche (es. mutilazioni genitali femminili)? Quali misure vengono adottate per conoscere il problema e cercare di prevenirlo? Esistono iniziative per sensibilizzare le famiglie, in collaborazione con le comunità immigrate? I professionisti del sociale e della sanità sono adeguatamente informati e preparati per affrontare le complesse problematiche legate a tale fenomeno?
- Promozione di stili di vita sani: significa innanzitutto prevenire e contrastare il fumo e l'abuso di alcool fra i minori. È diffuso il fumo tra i ragazzi vicentini? Un'indagine sugli adolescenti e preadolescenti veneti, effettuata dalla Regione su circa 4 mila soggetti contattati e pubblicata lo scorso anno, rileva una situazione abbastanza preoccupante e degna di un'attenta riflessione. La prima sigaretta viene fumata almeno una volta a settimana ad 11 anni, oltre un ragazzo su 10. Negli anni successivi il vizio continua con una discreta regolarità se poi lo troviamo quadruplicato dopo un biennio tra i tredicenni. Tra questi infatti la schiera dei giovani fumatori si è infittita al punto da raggiungere una media di circa il 44%, come dire che quasi un tredicenne fuma almeno una volta a settimana. In questa fascia d'età i ragazzi vicentini si trovano in cima alle statistiche con la media più alta tra le province venete. La quantità delle sigarette fumate oscilla in rapporto all'età ed è a dir poco preoccupante: tre o quattro

sigarette tra gli undicenni ed oltre un pacchetto tra i quindicenni (ogni settimana da 22 a 26 sigarette). In questo spicchio di indagine i valori più bassi li ottiene proprio Vicenza, con una media di 15 sigarette settimanali. Se si esamina il genere, vediamo che la differenza fra maschi e femmine è minima. Per oltre la metà degli intervistati i luoghi dove si fuma sono la strada e i parchi pubblici, ma una buona percentuale dei ragazzi (intorno al 13 %) sotto i quindici anni fuma abitualmente sia a scuola che a casa. Dall'indagine sembra che i ragazzi non abbiano la percezione dei rischi che si corrono fumando: il 57% ritiene che il rischio sia moderato o leggero, mentre solo il 38% è cosciente che il rischio per la salute sia alto.<sup>250</sup> Quali misure vengono adottate per prevenire contrastare il fumo? Vengono fatte campagne di informazione e prevenzione per i ragazzi e le famiglie? Si tratta di interventi massicci, una tantum, o di un lavoro quotidiano fatto di piccoli passi e su tavoli di lavoro per coordinare le azioni? Vicenza, in linea con la tradizione veneta, è terra di grandi produttori e grandi consumatori di vino e alcolici. Un problema che si sta evidenziando negli ultimi anni, tuttavia, è che l'età in cui si inizia a consumare alcool si sta abbassando sempre di più, con gravi conseguenze sanitarie e sociali. Esistono delle statistiche specifiche relative al consumo di alcool fra i minori vicentini? Quali sono le misure adottate per prevenire e contrastare questo fenomeno? Gli esercizi pubblici (bar e supermercati) rispettano il divieto di vendere alcolici ai minori? Vengono promossi messaggi di moderazione e consapevolezza nell'uso di alcolici, nonché stili di consumo "alternativi" che privilegino drink e cocktail analcolici?

- Prevenzione AIDS e malattie sessualmente trasmissibili: è importante iniziare un percorso di educazione alla sessualità e prevenzione in età precoce, in quanto si sta abbassando sempre di più l'età dei primi rapporti sessuali. È importante sensibilizzare i ragazzi sulle possibili conseguenze dei proprio comportamenti, cercando approcci metodologici innovativi, quali ad esempio l'educazione *peer*

---

<sup>250</sup> Fonte: Giornale di Vicenza 1 giugno 2010 pag. 19.

*to peer*. I ragazzi sono adeguatamente informati sull'AIDS e sulle modalità di prevenzione? Quali iniziative e quali progetti vengono adottati in questo ambito? I minori hanno la possibilità di accedere autonomamente agli ambulatori in cui è possibile fare il test HIV e poterlo eseguire anche senza il consenso dei genitori?

- Alimentazione: la salute dei bambini passa anche attraverso una corretta alimentazione, sia in famiglia che a scuola. Quali sono le misure per educare bambini e i genitori a mangiare in modo sano? Esistono dei progetti specifici, all'interno delle scuole? Le mense scolastiche offrono pasti bilanciati che rispettano i principi di una corretta alimentazione, offrendo ad esempio anche frutta e verdura? Gli alimenti di buona qualità? Nella proposta dei cibi, vengono rispettati le opinioni ed i gusti dei bambini, le loro esigenze religiose/culturali? Sovrappeso ed obesità infantile sono fenomeni diffusi? Esistono delle statistiche in merito? Quali sono le misure attuate per prevenire tali fenomeni?
- I disturbi del comportamento alimentare: si tratta di fenomeni legati al disagio adolescenziale, che di norma si manifestano al momento critico del passaggio all'età adulta, ma possono avere inizio anche nell'infanzia, molto precocemente. Rifiutare il cibo, mangiare e vomitare, mangiare fino a raggiungere l'obesità sono tutte modalità che il bambino ha per riempire un vuoto, per protestare, per manifestare la sua sofferenza ed il suo bisogno di attenzione attraverso un rapporto alterato con il cibo. Si tratta di disturbi gravi che possono avere una serie di conseguenze a livello fisico, ma non solo, e sono ad alto rischio di cronicizzazione.<sup>251</sup> esiste un monitoraggio specifico di questi disturbi? È un fenomeno diffuso nella città di Vicenza? Quali fasce d'età colpisce maggiormente? Che misure vengono adottate per prevenirlo (es. campagne informative nelle scuole, incontri con i genitori)? Che aiuto viene offerto ai ragazzi che ne soffrono (es. sostegno psicoterapeutico)? esistono centri specialistici per la diagnosi e la cura di questi fenomeni?

---

<sup>251</sup> Gruppo CRC, *Primo rapporto supplementare*, cit., pag. 36 .

- Doping: fino a pochi anni fa il doping riguardava esclusivamente il mondo dello sport professionistico, tuttavia oggi un numero sempre maggiore di sportivi dilettanti ricorre ai sostanze dopanti e tra questi sportivi è in crescita il numero di ragazzi. È diffuso il fenomeno del doping fra i giovani vicentini? I ragazzi conoscono il doping e quali danno comporta per la salute? Come entrano in contatto con le sostanze dopanti (su consiglio dell'allenatore, di amici, etc.)? qual è il ruolo degli allenatori e delle famiglie nella prevenzione e nel contrasto a questo fenomeno?
- Tatuaggi e piercing: rappresentano uno degli emblemi della nuova generazione, un tratto distintivo che accomuna molti ragazzi, che tuttavia può comportare dei rischi sotto il profilo sanitario. Si tratta di un fenomeno diffuso fra la popolazione giovanile vicentina? I ragazzi e i genitori sono a conoscenza delle conseguenze sulla salute che possono comportare queste pratiche? Le strutture in cui avvengono sono controllate dalle autorità sanitarie, garantiscono determinati standard di qualità in termine di igiene e sterilizzazione degli utensili?
- Inquinamento: nella classifica nazionale di Legambiente dell'inquinamento da polveri pm10, Vicenza si colloca al quinto posto: la situazione appare preoccupante, con pesanti ricadute sulla salute dei bambini. Che misure vengono adottate per fronteggiare questa situazione? Secondo il presidente di Legambiente Vicenza, l'amministrazione darebbe segnali contraddittori ai cittadini. Da un lato vengono proposte le domeniche senz'auto, probabilmente più utili da un punto di vista educativo che pratico, in quanto difficilmente riesco ad incidere significativamente sul livello di inquinamento; dall'altro si progettano nuovi parcheggi in centro, richiamando così maggior traffico. Bisognar ebbe invece potenziare la rete di piste ciclabili, predisporre corsie preferenziali per i bus (ecologici) e costruire rastrelliere custodite per biciclette in corrispondenza delle fermate degli autobus.<sup>252</sup> In che misura l'inquinamento

---

<sup>252</sup> Giornale di Vicenza 25/03/2010 pag. 21

acustico e dell'aria può influire sulle condizioni di salute dei minori? quali sono le zone più critiche della città? Quali misure vengono adottate per tutelare la salute dei bambini?

### **Diritto all'assistenza**

L'art. 6 stabilisce al secondo comma il diritto di ogni bambino alla sopravvivenza e allo sviluppo. Il fatto che Vicenza sia una ricca città del Nordest, in cui probabilmente la maggioranza della popolazione minorile vive in una situazione di benessere, non deve far sottovalutare la possibile presenza di situazioni di estremo disagio ed emarginazione, tali da compromettere la sopravvivenza e lo sviluppo dei bambini. Particolarmente a rischio sotto questo punto di vista appaiono i minori appartenenti a gruppi svantaggiati, come i bambini Rom e Sinti che vivono nei campi nomadi, e i figli di immigrati irregolari, costretti a vivere nella clandestinità e in alloggi di fortuna. Un rapporto sui diritti dell'infanzia, dunque, non dovrebbe tralasciare dunque di esaminare la condizione di tali minori, verificando se e in che modo venga garantito loro il diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo sancito dall'art. 6 della CRC.

Partendo dal presupposto che ogni bambino ha diritto ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, la Convenzione stabilisce il dovere dello Stato di garantire la sicurezza sociale (art.26) e l'assistenza necessaria ai minori e alle loro famiglie (art.27). Le azioni da attivare sono riferite in particolare a due livelli d'intervento, uno che riguarda l'accompagnamento e il sostegno alle famiglie nei normali percorsi di vita, l'altro rivolto alle situazioni di particolari difficoltà e/o disagio al fine di prevenire l'insorgere di problematiche che possano rendere pregiudizievole la permanenza del minore all'interno del proprio nucleo d'origine.

Nel primo caso rientrano i servizi per l'infanzia, come previsto dall'art. 18: gli Stati devono garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia.

Le politiche dei tempi e la promozione di servizi per la famiglia che siano di sostegno alle incombenze dettate dalla genitorialità rappresentano uno degli ambiti di sfida dello sviluppo delle città. È importante creare una rete di servizi dedicati non solo alla prima infanzia (es. asili nido, micronidi, nidi aziendali, centri infanzia, etc.), ma anche ai bambini un po' più grandi, accessibili in orari extra-scolastici o durante il periodo estivo.

Il Veneto è stata la prima regione italiana a dotarsi, attraverso una legge dedicata,<sup>253</sup> di servizi innovativi, gestiti da privati, che affiancassero la tradizionale offerta pubblica di servizi per la prima infanzia. La normativa si è arricchita nel corso degli anni successivi di altri provvedimenti, ultimo in ordine temporale è la Legge regionale 22 del 16 agosto 2002, che definisce un nuovo quadro sull'autorizzazione e il funzionamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Le successive DGR 2501/04 e DGR 84/07 attuative, prevedono tra le altre cose, una riorganizzazione delle tipologie dei servizi per la prima infanzia; in particolare gli asili nido minimi e i nidi famiglia convogliano nei cosiddetti "Micronidi", autorizzati ad accogliere da un minimo di 4 ad un massimo di 12 bambini, di età non inferiore ai 12 mesi e non superiore ai 3 anni. Nel tentativo di realizzare servizi più vicini alle esigenze diversificate delle famiglie, negli ultimi anni si è verificata una crescita esponenziale dei servizi innovativi, quali il nido integrato, il nido famiglia e il centro infanzia, gestiti da enti del privato sociale, in particolare da enti religiosi e da associazioni. Da non sottovalutare sono anche gli asili nido aziendali, che essendo organizzati facendo coincidere tempi di apertura del nido con quelli dell'azienda, presentano molti vantaggi tra i quali l'incremento della serenità, della comodità delle mamme-lavoratrici, consentendo anche di anticipare il rientro dalla maternità.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Legge regionale 32 del 23 aprile 1990

<sup>254</sup> Osservatorio regionale del Veneto per l'infanzia e l'adolescenza, "Nessuno è minore 2007. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto - Anno 2007", Grafica Effe 2, Romano d'Ezzelino (VI), 2007, Pag. 24

Fatte queste premesse, cercheremo di evidenziare alcune criticità del sistema di servizi per la prima infanzia, questioni da considerare anche nell'ottica di sviluppare un rapporto sui diritti dei bambini nella città di Vicenza.

- Secondo gli obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona, ogni Paese dell'Unione Europea dovrebbe raggiungere entro il 2010 la quota del 33% di posti disponibili per 100 bambini in età 0-3 anni. Qual è la copertura dei servizi per la prima infanzia a Vicenza? Ci sono delle liste di attesa per entrare? Sono dislocati in maniera abbastanza omogenea nel territorio cittadino?
- Sono a prevalenza pubblici o privati? In cosa si differenziano?
- Soddisfano le esigenze delle famiglie in termini di orario giornaliero ed apertura annuale? Si tratta di servizi con orari rigidi o dotati di una certa flessibilità?
- Le tariffe per usufruire di tali servizi sono accessibili per la maggior parte delle famiglie? Si registrano differenze evidenti fra pubblico e privato?
- Il personale impiegato è in possesso di un'adeguata formazione?
- Sono mai stati segnalati episodi di incuria, abusi o maltrattamenti nei confronti dei bambini accuditi? Esiste un sistema di monitoraggio e controllo di questi servizi, al fine di prevenire situazioni di questo genere?
- C'è il rischio che i servizi privati, in particolare i nidi famiglia, si configurino come servizi "fai da te" a scopo di lucro? Esistono delle garanzie certificate che questi servizi devono offrire agli utenti? Sono stati individuati degli standard di qualità da rispettare? Sono previsti dei controlli periodici delle strutture e del personale?

Per quanto riguarda, invece, la questione dell'assistenza ai minori in difficoltà, è necessario premettere che il problema della povertà minorile si presenta come un fenomeno molto articolato dal momento che non è mai solo una condizione di privazione economica. La povertà, indebolendo e minando la solidità dell'ambiente protettivo familiare, condiziona la capacità di cura della prole e può così lasciare i più piccoli esposti a violenza, privazioni, abusi, sfruttamento e discriminazione, pertanto riuscire a quantificare il grado di povertà, significa saper combinare

differenti fonti d'informazioni in modo da fare luce sulle dinamiche attraverso cui si manifesta. La povertà, così intesa, presenta una pluralità di dimensioni che concorrono a determinare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, condizioni abitative adeguate.

In un Rapporto sulla povertà infantile recentemente pubblicato dalla Commissione Europea<sup>255</sup>, si sostiene che le cause della povertà infantile richiamate sono dovute soprattutto a difficoltà economiche familiari (uno o entrambi i genitori disoccupati o con scarso reddito), dimensione e composizione del nucleo familiare di appartenenza, a cui si affiancano inefficaci politiche sociali. Nel Rapporto si suggerisce che i provvedimenti per arginare il problema dovrebbero riguardare anche ambiti quali: l'accesso alla scuola garantito per tutti, una maggiore inclusione sociale per i figli di migranti, pari opportunità e politiche di anti-discriminazione anche per i loro genitori, azioni adeguate a sostegno dei redditi, servizi per le famiglie, pari opportunità sul mercato del lavoro. Le politiche di contrasto alla povertà minorile di maggiore successo, di conseguenza, sono quelle che riescono ad affrontare la povertà infantile su più fronti, ad esempio combinando in modo efficace un approccio universale (per esempio, sostegno al reddito di famiglie con figli) con misure mirate ai gruppi più vulnerabili (per esempio, servizi di sostegno ai bambini nelle aree degradate).<sup>256</sup>

Passando da un contesto generale come quello appena delineato, ad uno più concreto relativo alla città di Vicenza, quali sono gli interrogativi da porsi per approfondire la questione dei diritti dei minori in situazioni di disagio? Ecco alcuni spunti:

- Quante sono le famiglie con minori, residenti in città, che si rivolgono ai servizi sociali a causa di difficoltà economiche? Esistono dati disaggregati per tipologia

---

<sup>255</sup> Social Protection Committee “*Child Poverty and Well being in the EU*”, Gennaio 2008.

<sup>256</sup> Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2006), “*2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2005-2006*”, pag. 31.

di famiglia (monogenitoriale, con minori disabili, monoreddito, etc), per numero di componenti, nazionalità, quartiere di residenza?

- Quali sono le principali cause del disagio economico?
- Quali misure (aiuti economici, agevolazioni per i servizi, progetti di inserimento lavorativo, etc) vengono adottate dall'amministrazione locale per sostenere queste famiglie? Si tratta di misure sufficienti? Sono rivolte solo ai cittadini italiani o anche ai cittadini stranieri?
- Qual è il ruolo dell'associazionismo e del volontariato nel campo dell'assistenza? Quali sono le principali associazioni attive nel territorio? Che tipo di interventi mettono in atto?

### **Assistenza ai minori disabili**

L'art. 23 della Convenzione stabilisce che i minori con disabilità hanno il diritto di condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia e agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità. Gli Stati hanno il dovere di garantire loro cure speciali e un'adeguata assistenza alle loro famiglie, in maniera che abbiano effettivamente accesso alla educazione, alla formazione, alle cure sanitarie, alla riabilitazione, alla preparazione al lavoro e alle attività ricreative e possano beneficiare di questi servizi in maniera atta a concretizzare la più completa integrazione sociale e il loro sviluppo personale, anche nell'ambito culturale e spirituale. Alla base delle politiche a favore di tutti i bambini e le bambine e degli adolescenti con disabilità vi è la necessità del cambio di paradigma culturale di riferimento non più riferito al modello "risarcitorio del danno" ma al "al diritto all'inclusione sociale". Anche i programmi per la cura, tutela e promozione della salute dei bambini e degli adolescenti con disabilità richiedono un cambiamento di paradigma nell'approccio generale delle politiche dei servizi di presa in carico, che deve essere complessiva e deve svilupparsi per tutto l'arco della vita. In quest'ottica è necessario che ogni intervento sia:

- Personalizzato: ogni percorso assistenziale in ambito sanitario o socio-sanitario deve essere modulato sul minore e sul suo percorso di vita;
- multidisciplinare, multispecialistico e multisetoriale: l'intervento sanitario deve essere legato all'inclusione scolastica, ad attività extrascolastiche ad esempio del tempo libero, dello sport, e deve essere fortemente radicato sul territorio;
- integrato: è essenziale un lavoro di rete ed il coordinamento tra i vari settori sanitari coinvolti così come l'integrazione tra gli interventi sanitari e quelli scolastici, educativi e sociali, tra servizi pubblici e privati, le famiglie e le loro associazioni;
- partecipato tra gli operatori sanitari, i familiari e, quando possibile, con i bambini, per la definizione delle priorità e degli obiettivi assistenziali significativi nel tempo.

È necessario poi supportare da subito le famiglie in un percorso di informazione e formazione sulle tutele e sull'accesso ai servizi. Nell'ottica di promuovere un concetto più generale di salute del bambino e dell'adolescente con disabilità va inoltre sottolineato che occorre uscire dalla logica della riabilitazione in senso stretto e proporre interventi centrati sull'abilitazione del bambino e dell'adolescente con interventi educativi mirati non più e non solo al ripristino delle funzioni, ma anche allo sviluppo di abilità sociali e di autonomia. I servizi territoriali hanno inoltre la responsabilità di "educare l'ambiente" all'accoglienza del bambino e di supportare la sua qualità di vita e quella sua famiglia, nonché di garantire che le attività siano organizzate secondo i tempi e modi idonei a ottenere la collaborazione dei bambini e degli adolescenti.<sup>257</sup>

Alla luce di queste considerazioni, su quali aspetti sarebbe opportuno interrogarsi per elaborare un rapporto sui diritti dell'infanzia nella città di Vicenza?

- È stato predisposto un sistema di monitoraggio relativamente ai minori disabili? Esistono statistiche relative al numero di bambini disabili (compresi i bambini stranieri), alle patologie, all'accesso ai servizi?

---

<sup>257</sup> Gruppo CRC, *Quarto rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 79.

- La diagnosi precoce e il trattamento tempestivo permetterebbero una migliore qualità di vita e un minor impatto sociale sulla gestione della disabilità in età adulta. Ancor oggi la maggior parte dei minori con disabilità non ha una diagnosi clinica certa, oppure la ottiene molto più tardi di quanto sarebbe utile.<sup>258</sup> Nel contesto territoriale di Vicenza, vengono garantiti diagnosi e precoci e programmi tempestivi di riabilitazione?
- Vi è un'effettiva presa in carico delle famiglie da parte dei servi sociosanitari, o tutto viene lasciato all'improvvisazione e all'impegno oneroso dei genitori?
- Come sono organizzati i servizi territoriali? emergono delle carenze? Vi è un effettivo coordinamento tra i vari settori sanitari coinvolti, così come l'integrazione tra gli interventi sanitari e quelli scolastici, educativi e sociali?
- In che modo viene applicato il diritto all'inclusione? In che modo viene garantita l'inclusione scolastica, la partecipazione ad attività extrascolastiche (attività sportive, ricreative, culturali etc)?
- In che modi si cerca di sviluppare abilità sociali ed autonomia nei minori portatori di handicap?
- Vengono attivati percorsi di informazione-formazione, vi è l'opportunità per i genitori di accedere a gruppi di auto-aiuto e ad occasioni di incontro volti ad aumentare le risorse e le competenze personali (empowerment)?

#### **6.2.6 Educazione, tempo libero e attività culturali**

In questa sezione verranno esaminate alcune questioni relative all'educazione, intesa nella sua accezione più ampia, comprendendo sia l'educazione formale (quella fornita dalla scuola), che quella non formale, impartita dalla famiglia e dalle organizzazioni della società civile e la famiglia, ed informale attraverso lo spirito

---

<sup>258</sup> Gruppo CRC, *Terzo rapporto di aggiornamento*, cit., pag. 57.

espresso dalla comunità di appartenenza.<sup>259</sup> Educazione, tempo libero e gioco, sono tutti aspetti fondamentali di uno sviluppo armonico e di una piena cittadinanza.

### **Diritto all'istruzione**

L'art. 28 stabilisce il diritto dei minori all'istruzione e il dovere degli Stati di rendere l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti, predisporre un insegnamento secondario sia generale che professionale, aperto e accessibile a ogni fanciullo, garantire a tutti l'accesso all'insegnamento superiore, attivare un sistema accessibile di orientamento scolastico e professionale, promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola. Gli Stati, inoltre, devono vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo e compatibilmente ai principi della Convenzione.

Di seguito, sottoforma di interrogativi, verranno proposti alcune questioni relative all'istruzione e di cui un rapporto sui diritti dei bambini dovrebbe tenere in considerazione:

- Mappatura degli istituti scolastici: innanzitutto si dovrebbe delineare una mappatura delle scuole nel territorio del Comune, accompagnata dall'analisi dei dati relativi alla popolazione scolastica della città. (quanti alunni ci sono per fascia d'età, nazionalità, zona di residenza? come sono distribuiti nelle scuole cittadine? Quanti sono gli alunni con disabilità? etc. ) Gli orari delle scuole vengono incontro alle esigenze dei genitori lavoratori? Qual è il numero medio degli alunni per classe? è un numero adeguato in rapporto agli spazi, alla sicurezza, alla possibilità dell'insegnante di gestire gli alunni, compresi i casi più difficili?
- Accesso all'istruzione: quali misure vengono adottate per favorire l'accesso di tutti i bambini (compresi quelli appartenenti a gruppi svantaggiati, come rom,

---

<sup>259</sup> Comune di Genova *"I bricchi e i fossi. Piano Regolatore Sociale per l'infanzia e l'adolescenza"* N. 0 della Collana *"Genova Città dei Diritti e Amica delle Bambine e dei Bambini"*, pag. 35.

figli di immigrati irregolari, bambini giunti clandestinamente, etc) all'istruzione obbligatoria? In che modo viene garantito il diritto all'istruzione anche ai bambini ricoverati in ospedale?

- Politica scolastica dell'amministrazione comunale: l'attuale amministrazione di Vicenza ha avviato una profonda trasformazione delle politiche scolastiche, attraverso l'applicazione del Piano Territoriale Scolastico, sottoscritto da Comune, capi d'Istituto e Ufficio Scolastico Provinciale. Il progetto prevede che le iscrizioni di scuole materne, elementari e medie vengano tutte gestite dal Comune attraverso il CUGI (Centro Unificato Gestione Iscrizioni). Al Comune spetterà il compito di quantificare gli studenti che si iscrivono nelle classi prime, definire in base alla residenza i bacini di utenza ed assegnare ad ogni scuola un determinato numero di iscritti, in relazione agli spazi e al numero di aule a disposizione. Tutto questo attraverso un sistema informatico a cui tutti gli istituti dovranno essere collegati e nel quale dovranno confluire le domande di iscrizione raccolte dalle segreterie. Gli obiettivi che il piano si prefigge di raggiungere sono: 1) cercare di mantenere ovunque (tranne qualche possibile eccezione) il tetto del 30% di stranieri per classe, evitando che il flusso di stranieri si concentri solo in alcune scuole della città; 2) incoraggiare la residenzialità, facendo sì che le famiglie evitino di far migrare i figli ma li iscrivano nella scuola di riferimento, quella del quartiere in cui i ragazzi abitano e intrecciano amicizie e relazioni; 3) pianificare e riequilibrare le iscrizioni, evitando che ci siano scuole periferiche che si svuotano complice e scuole del centro che vengono prese d'assalto.;4) offrire pari opportunità educative: uniformare l'offerta formativa evitando che si creino scuole di serie A e di serie B, ma offrendo a tutte le stesse opportunità.

Il Piano Territoriale Scolastico adottato dal Comune ha suscitato molte critiche, in particolare da parte dei genitori, che lo contestano appellandosi al diritto allo studio e alla libertà di iscrivere il proprio figlio nella scuola che ciascuno ritiene più adatta, senza vincoli territoriali predefiniti. Come coniugare dunque il diritto soggettivo della famiglia a scegliere la scuola, con l'esigenza di una pianificazione

intelligente dell'offerta formativa? E inoltre, è davvero credibile che un simile provvedimento amministrativo riesca da solo a far crescere l'offerta formativa di tutte le scuole? Non si rischia piuttosto un livellamento verso il basso, dal momento che le scuole non hanno più incentivi a migliorare l'offerta formativa per ottenere più iscritti? I problemi di alfabetizzazione ed inserimento degli alunni stranieri possono essere risolti semplicemente spalmandoli in modo omogeneo fra i vari istituti? Non servirebbero invece più risorse finanziarie, umane e strategie opportune? Non si rischia che il piano di riequilibrio causi un turn over degli insegnanti e ricadute negative sulla qualità dell'insegnamento, dal momento che si procederà al taglio di cattedre in alcune scuole a favore della creazione di nuove cattedre in altre?

- **Diritto allo studio:** Vengono stanziati delle risorse finanziarie per le famiglie in difficoltà economica (es. per lo scuolabus, mensa, libri..)? quali misure vengono adottate per ridurre la spesa delle famiglie (es. libri in comodato d'uso)?
- **Comunicazione scuola servizi-sociali:** un ambiente scolastico che si ispiri ai diritti del bambino e dell'adolescente ha il compito di segnalare l'insorgere di una situazione di rischio o pregiudizio per il bambino o l'adolescente. Gli insegnanti hanno un ruolo importante nel cogliere precocemente i segnali di rischio, condividerli con i colleghi e gli altri operatori della scuola e comunicarli a chi professionalmente opera nel campo della protezione e cura dei minori per progettare insieme in quale modo aiutare il bambino e/o il ragazzo interessato. Nel contesto vicentino, scuola e servizi sociali rappresentano due realtà divise, chiuse nella loro autoreferenzialità o esprimono la volontà di confrontarsi e dialogare trovando un linguaggio comune? Quali misure vengono adottate per favorire una comunicazione efficace tra scuola e servizi sociali? Esiste una strategia comune o tutto viene lasciato all'iniziativa dei singoli insegnanti o assistenti sociali?
- **Bambini stranieri:** una questione prioritaria per i bambini di origine straniera è quella dall'apprendimento della lingua italiana, senza il quale nessun percorso di integrazione può essere possibile. Tutti i bambini infatti hanno il diritto di

comunicare con gli altri bambini e con il mondo che li circonda. Quali misure vengono adottate per avviare una veloce e d efficace alfabetizzazione? Ci sono fondi sufficienti per le attività di sostegno a favore degli alunni stranieri? Esiste una strategia unitaria, elaborata dalle autorità scolastiche o l'iniziativa è lasciata al singolo docente o dirigente scolastico? Vengono attuati dei percorsi specifici per i bambini stranieri senza però estraniarli dal gruppo classe? Sono previsti progetti per valorizzare la *peer education*, l'educazione tra pari? Sono previsti progetti pomeridiani di studio assistito, in collaborazione con il volontariato o il privato sociale? Spesso i minori di origine straniera, in particolare i bambini immigrati di seconda generazione, si trovano a dover svolgere un ruolo da veri e propri mediatori fra mondo della scuola e famiglia, affrontando compiti e responsabilità probabilmente non adatti alla loro giovanissima età. In molti casi, i genitori di questi bambini, soprattutto le madri, hanno moltissime difficoltà sia a capire gli insegnanti che ad esprimersi in italiano e si affidano dunque agli unici in grado aiutarli, ovvero i bambini. Spesso non si tratta solo di un problema di lingua, ma di una difficoltà più generale a comprendere la burocrazia e il sistema di funzionamento della scuola: è per questo forse che si renderebbe necessario adottare strumenti e strategie che favoriscano la comunicazione scuola-famiglia, senza dover caricare di responsabilità i bambini. Si potrebbe pensare ad esempio ad un impiego più diffuso dei mediatori culturali e di altre figure di riferimento per le famiglie opportunamente formate, magari con la collaborazione di volontari, oltre che la possibilità di tradurre circolari e altri documenti in più lingue.

- Bambini adottati: è importante favorire un buon inserimento scolastico e una serena gestione delle difficoltà che questi bambini possono incontrare, attraverso un'efficace collaborazione tra scuola, servizi del territorio ed enti autorizzati incaricati di accompagnare le famiglie per tutto l'iter adottivo. Quali misure vengono adottate per favorire l'inserimento dei bambini adottati nella scuola? I docenti sono affiancati in questo compito da specialisti? In che modo si favorisce la comunicazione fra scuola, servizi sociosanitari ed enti autorizzati?

- **Bambini con difficoltà di apprendimento:** fra i molteplici i fattori che possono ostacolare il processo di apprendimento, è da considerare anche il problema della dislessia, che a Vicenza si sta manifestando un crescente interesse sia da parte delle famiglie che delle istituzioni scolastiche. Nel Vicentino gli alunni con problematiche legate alla dislessia sono circa duemila, pari al 3% dell'intera popolazione scolastica. Sono più concentrati alle scuole elementari e medie, tuttavia è presente anche alle superiori con proiezioni addirittura nelle fasi universitarie. La dislessia non è un handicap vero e proprio, ma un disturbo superabile, che non deve riguardare solo gli insegnanti di sostegno, ma tutti i docenti curricolari.<sup>260</sup> Esiste una strategia da parte delle istituzioni scolastiche locali per affrontare questa problematica? Gli insegnanti ricevono una formazione specifica sul tema? C'è un dialogo fra famiglia, scuola e servizi socio-sanitari? Vengono messi a disposizione dei bambini dislessici strumenti compensativi e tecnologici (cassette video e audio, cd rom, giochi didattici, mappe cognitive..), anche in ambito extrascolastico? I bambini affetti da questo disturbo sono oggetto di discriminazione all'interno del sistema scolastico?
- **Bambini disabili:** L'inclusione scolastica è un elemento fondamentale nell'ottica di una loro integrazione sociale più ampia. Spesso accade però che alunni con disabilità vengano isolati dal gruppo-classe di appartenenza e condotti in spazi riservati ad interventi individuali, creando di fatto «classi speciali». Molti docenti inoltre si trovano in difficoltà nella gestione della classe frequentata da uno o più alunni con disabilità e l'inclusione tende ad essere delegata all'insegnante di sostegno anziché essere prevista un'azione sinergica. Visite guidate e viaggi d'istruzione, momenti ludico-ricreativi ed attività culturali possono diventare «paradossalmente» situazioni di emarginazione per gli alunni disabili, che possono trovarsi nella condizione di dovervi rinunciare. Quali strategie vengono adottate per integrare i soggetti con disabilità con gli altri studenti, prevenendo fenomeni di emarginazione? Gli insegnanti di sostegno

---

<sup>260</sup> Fonte: Giornale di Vicenza, 10 marzo 2010.

vengono attivati in numero sufficiente? Le strutture scolastiche, comprese le palestre, sono accessibili ai minori con handicap fisici?

- Edilizia scolastica: Qual è la situazione delle strutture scolastiche vicentine? Le palestre e le attrezzature sportive delle scuole sono oggetto di controlli periodici e manutenzione? Quali risorse vengono stanziare per l'ammodernamento, la ristrutturazione, la messa in sicurezza di tali strutture? Gli edifici scolastici sono adeguati alle esigenze dei bambini e dei ragazzi che le frequentano? Hanno spazi per sostare o giocare all'aperto? Gli spazi interni sono percorribili in autonomia anche dai più piccoli? Vengono rispettati i requisiti minimi di igiene e sicurezza, anche per quanto riguarda l'ambiente esterno? Ecosistema Scuola, la ricerca annuale di Legambiente sull'edilizia scolastica nel nostro Paese, riferita a dati del 2008, pone Vicenza al 75° posto su 89 città che hanno inviato i propri dati ed è la maglia nera del Veneto (peggio fa solo Venezia, "non pervenuta"). Secondo l'indagine, il 68% degli edifici scolastici è antecedente al 1974 e solo il 32% delle scuole sono nate dal 1974 al 2008. Tutti gli edifici scolastici comunali disporrebbero di aree verdi fruibili e di requisiti per l'accessibilità, ma solo 13 edifici avrebbero ricevuto il certificato del collaudo statico.
- Orientamento scolastico professionale: quali misure vengono adottate per fornire un servizio di orientamento scolastico e professionale efficace (es. progetti nelle scuole, possibilità di fare stage in aziende, sportelli di orientamento, etc.), che possa indirizzare gli studenti nei diversi istituti in base alle inclinazioni, capacità e competenze? Nel rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza della città di Genova, viene messo in luce quello che viene definito il fenomeno della "liceizzazione"<sup>261</sup>: questo fenomeno avviene anche a Vicenza, o vi è una distribuzione più bilanciata degli studenti fra licei e istituti tecnici e professionali? I minori di origine straniera residenti a Vicenza sono distribuiti in maniera abbastanza omogenea nelle scuole superiori

---

<sup>261</sup> Per approfondimenti si rimanda al paragrafo 6.1 Rapporto 2007 "Condizione dell'infanzia e dell'adolescenza" a Genova.

della città o sono invece concentrati in alcuni istituti? Gli adolescenti stranieri che arrivano in Italia senza conoscere la lingua, hanno la possibilità di scegliere una scuola effettivamente in base alle proprie capacità ed inclinazioni? O vengono automaticamente inseriti in negli istituti professionali, perché ritenuti meno impegnativi da un punto di vista linguistico?

- Dispersione scolastica: Viene monitorata la regolarità della frequenza scolastica? E il tasso dell'abbandono della scuola? Quali sono i bambini e i ragazzi più a rischio di interrompere precocemente gli studi (minori di origine rom o straniera, con disabilità, ragazzi in condizione di disagio economico, etc.)? per quale motivo? Una volta lasciati gli studi, riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro?

### **Finalità educative**

L'articolo 29 afferma che l'educazione del minore deve avere come finalità lo sviluppo delle sue attitudini mentali e fisiche, il rispetto dei diritti umani, il rispetto della propria identità culturale, il rispetto di valori quali la pace, la tolleranza, l'uguaglianza, il rispetto dell'ambiente naturale.

“Per educare un bambino ci vuole un intero villaggio”: questo proverbio africano sintetizza bene la necessità di condividere il tema dell'educazione, che più che mai oggi si pone come una vera e propria sfida. Abbiamo infatti i bambini, abbiamo il villaggio, o meglio la città, ma forse quello che manca è una comune idea educativa che stia alla base delle diverse attività, un'idea che sia il risultato di un confronto tra tutti gli attori sociali del territorio che lavorano per e con i minori: famiglia, scuola, amministrazione locale, istituzioni sanitarie, mondo dell'associazionismo, etc. Oggi, infatti, il tema dell'educazione viene affrontato con la frammentarietà: l'educazione stradale, alimentare, ambientale, sessuale, all'immagine, alla lettura, alla musica, ecc.. Il proliferare delle educazioni ha svuotato la parola del suo significato originario, assimilandola di volta in volta a sensibilizzazione, informazione, conoscenza, spostando quindi il suo “focus” dall'ambito dell'essere a quello del sapere. Si pone la necessità quindi di

promuovere una maggiore integrazione istituzionale, operativa e professionale per contrastare la tendenza autoreferenziale delle diverse agenzie educative. Alla luce di queste considerazioni, verranno di seguito proposti alcuni spunti per una riflessione da sviluppare all'interno di un rapporto sui diritti dell'infanzia nella città di Vicenza:

- Partire dall'educazione degli insegnanti per educare le nuove generazioni: quali misure vengono adottate per formare adeguatamente genitori, insegnanti, educatori su temi quali l'interculturalità, il rispetto dei diritti umani, l'ambiente?
- Quali misure vengono prese per favorire la conoscenza e l'educazione dei diritti umani? Esistono progetti specifici per le scuole?
- Educazione all'amicizia fra i popoli: nel capoluogo berico i ragazzi hanno la possibilità di sperimentare concretamente questo principio, in particolare se pensiamo ai rapporti fra la comunità vicentina e quella statunitense, ospitata presso la caserma Ederle e il Villaggio della Pace. Che tipo di rapporto si è instaurato fra ragazzi vicentini e americani? Vengono adottate misure per favorire il rispetto e il dialogo reciproco, come ad esempio progetti di scambio fra classi?
- Educazione all'interculturalità: il territorio del Comune di Vicenza presenta un'elevata percentuale di bambini di origine straniera, fenomeno che si manifesta soprattutto in ambito scolastico: come affrontano i ragazzi tematiche quali l'immigrazione, l'accoglienza, la diversità delle culture? Quali possono essere le difficoltà che gli alunni possono incontrare nella loro quotidianità, vivendo a stretto contatto con compagni provenienti da contesti culturali molto diversi? Quali sono le strategie che vengono messe in atto? Al di là di tanti inutili allarmismi periodicamente lanciati dai mass media, è importante che venga data la parola ai ragazzi, affinché abbiano l'opportunità di riflettere sulla propria identità e sui mondi culturali altrui, per scoprire i valori comuni da attuare in un'ottica di rispetto reciproco. Una buona pratica in tema di educazione all'interculturalità e alla partecipazione è stata avviata in Provincia di Vicenza, più precisamente nella zona della Valle del Chiampo. Destinazione

di numerosissimi immigrati già a partire dalla fine degli anni Ottanta, quest'area ha visto una progressiva crescita di alunni stranieri nelle scuole locali, la cui presenza varia dal 20 al 46%, fino al 51% in alcuni casi.<sup>262</sup> Presso il Liceo Da Vinci di Arzignano, infatti, è stata organizzata la mostra “Generazione 2 – Prove di futuro”, il cui obiettivo è di mettere in luce la complessità delle sfide educative derivanti dalla presenza di diverse culture sui banchi di scuola, sottolineandone al tempo stesso il valore. Una mostra che presenta esperienze di integrazione e di mediazione attuate nelle classi, nate dalla elaborazione personale e collettiva sui temi della cittadinanza e dei doveri, per essere tutti insieme cittadini di domani.

- Educazione alla solidarietà: quali misure vengono prese per sensibilizzare i ragazzi al valore della solidarietà e del volontariato? Vengono attivati progetti di cooperazione internazionale con il coinvolgimento dei ragazzi?
- Educazione alla cittadinanza attiva e alla legalità: educare alla legalità significa agire in un'ottica preventiva per creare nuovi cittadini responsabili, consapevoli delle regole, di quali comportamenti costituiscono reato e quali possono essere le conseguenze penali. Quali misure vengono adottate per educare i ragazzi alla legalità? quali misure vengono adottate per avvicinare i ragazzi alle forze dell'ordine, in un'ottica di collaborazione?
- Educazione ambientale: Vengono educati al rispetto dell'ambiente naturale? Esiste un centro di educazione ambientale? Quali sono le associazioni che elaborano progetti in questo settore? La sensibilizzazione ai temi ambientali passa anche attraverso la diretta conoscenza degli ambienti naturali, a partire da quelli appartenenti al proprio territorio. Ci sono progetti specifici in tal senso? I bambini conoscono il territorio (le oasi, le colline, i fiumi, il laghi)? Lo frequentano? le oasi e le aree verdi sono accessibili ai bambini (anche a quelli disabili)?

---

<sup>262</sup> Fonte: Giornale di Vicenza 13/05/2010 .

### **Diritto al riposo e al tempo libero**

L'art. 31 stabilisce il diritto del fanciullo al riposo e al tempo libero, il diritto di dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.

La dimensione ludica è fondamentale per i bambini, in quanto attraverso di essa sperimentano se stessi e l'alterità, in un percorso di crescita che li mette in contatto con lo spazio cittadino. Per quanto riguarda l'offerta di opportunità sportive, ricreative e culturali, se da un lato la differenziazione e la pluralità di servizi può essere interpretata come un valore per il territorio, dall'altro si rende necessaria un'integrazione tra vari i soggetti per razionalizzare il sistema, evitare ridondanze e contraddizioni, rendere equa la distribuzione delle opportunità tra famiglie di diverse zone. Probabilmente non si tratterà di inventare nuovi luoghi di integrazione, ma di sostenere economicamente e con competenze esperte le esperienze di rete già avviate.

- Quali misure vengono adottate per agevolare i ragazzi e le famiglie ad orientarsi nel variegato sistema dell'offerta?
- Se da un lato la grande maggioranza dei ragazzi usufruisce in maniera continuativa delle diverse opportunità educative, dall'altro si rileva un numero rilevante di bambini ed adolescenti che restano esclusi dal sistema dell'offerta. E' necessario pertanto favorire con agevolazioni tariffarie l'accesso dei bambini e dei ragazzi, che vivendo in una situazione di disagio economico, restano esclusi dalla fruizione di attività di carattere ricreativo, sportivo, culturale. Quali misure vengono adottate favorire l'accesso di tutti i minori alle proposte ricreative, sportive e culturali? In che modo l'attuale crisi economica sta influenzando sui bambini e sui loro diritti? I bambini stanno pagando in termini di minori opportunità di crescita, limitato accesso a determinati servizi, etc?
- Lo sport costituisce un elemento fondamentale per lo sviluppo psicofisico del bambino. Lo sport a Vicenza può essere considerato come un lusso per pochi o come un diritto garantito a tutti?

- C'è un'offerta sufficientemente ampia di opportunità per fare attività sportiva? Le strutture sono distribuite in maniera abbastanza omogenea o si concentrano in alcune zone della città?
- I costi delle attività sportive sono accessibili per le famiglie? C'è qualche sovvenzione da parte del Comune? L'attuale periodo di crisi economica vissuto da molte famiglie in questo periodo sta compromettendo la possibilità per i bambini di praticare sport?
- Quali sono gli investimenti che l'amministrazione locale ha fatto per gli impianti sportivi? Si tratta di investimenti destinati ad un solo sport, come ad esempio il calcio, o si cerca di sostenere anche i cosiddetti sport minori? Le strutture pubbliche sono sicure, in buono stato di manutenzione? Sono collocate in contesti sicuri?
- I minori con disabilità hanno la possibilità di praticare giochi e sport? Ci sono progetti per avvicinare questi ragazzi alla pratica sportiva? Le strutture sportive sono accessibili anche ai ragazzi disabili?
- Lo sport può essere uno strumento per favorire l'integrazione fra bambini e ragazzi di culture diverse: esistono progetti ed esempi di buone pratiche in questo senso?
- Esistono dei dati disaggregati per genere ed età sull'accesso di bambini e bambine, ragazzi e ragazze alle attività sportive? Si possono rilevare delle differenze, delle forme di discriminazione? Esistono vincoli, pregiudizi, condizionamenti culturali che impediscono a maschi/femmine di avvicinarsi a determinate pratiche sportive? Il mondo dello sport può essere considerato lo specchio della società in generale?
- Il diritto dei minori alla libertà di manifestare il proprio pensiero dovrebbe essere rispettato anche nel contesto sportivo: i bambini hanno la possibilità di esprimere le proprie opinioni e di essere ascoltati, o prevalgono le pressioni e le scelte dei genitori e degli allenatori?
- Lo sport dovrebbe essere inteso come un'opportunità di crescita, di socializzazione, non un modo per creare un nuovo campioncino. Spesso però gli

interessi e gli egoismi di genitori ed allenatori finiscono per prevalere, alla ricerca del successo a tutti i costi. Nel contesto sportivo, viene rispettato il superiore interesse del minore? In che modo potrebbe essere possibile tutelare i bambini da un'attività agonistica troppo precoce, che potrebbe compromettere un sano e graduale sviluppo psico-fisico?

- Qual è il ruolo del volontariato nel mondo dello sport vicentino? Gli allenatori e gli istruttori non professionisti che operano a stretto contatto con i minori dispongono di conoscenze specifiche relativamente all'infanzia e all'adolescenza? Sanno come comportarsi di fronte a personalità in evoluzione come quelle di bambini e adolescenti, sicuramente più vulnerabili rispetto ad un adulto? Quali misure vengono adottate per formare adeguatamente questi volontari?
- Quali sono i luoghi destinati al gioco (es. ludoteche, parchi gioco, aree verdi)? Sono diffuse in maniera omogenea nel territorio? Sono sufficienti per le esigenze manifestate dalla popolazione? Sono luoghi sicuri, protetti?
- Spesso si sente parlare della solitudine dei bambini e dei ragazzi lasciati soli davanti a televisione e videogiochi, mentre i genitori sono occupati al lavoro o in altre attività. Numerose ricerche attestano i rischi dell'uso smodato delle nuove tecnologie, che potrebbe creare delle vere e proprie dipendenze. In molti casi, inoltre, i bambini tendono a scegliere videogiochi destinati ad età superiore alla loro, spesso dal contenuto violento o comunque eccessivamente invasivi.<sup>263</sup> Quanto è diffuso l'impiego di videogiochi fra i bambini e ragazzi vicentini? Quali opportunità alternative vengono offerte a questi bambini, in particolare quando i genitori sono occupati?

Da un'indagine presentata in occasione del convegno "I giovani della Provincia di Vicenza: chi sono, cosa fanno, cosa chiedono"<sup>264</sup>, è emerso che il campo da calcio e l'oratorio appaiono sempre più sostituiti dalla piazza virtuale. Il

---

<sup>263</sup> Gruppo CRC, *4° rapporto aggiornamento*, cit. pag.47.

<sup>264</sup> Fonte: Giornale di Vicenza 5 giugno 2010.

tempo libero è dedicato alla rete di amicizie dei social network e ai collegamenti sul web. Tuttavia, bisogna rilevare che nel territorio esistono comunque un numero elevato di associazioni, cooperative e gruppi organizzati che operano per e con i giovani. Le tematiche più diffuse sono la cittadinanza attiva, la legalità, la solidarietà. Mentre però almeno un giovane su due partecipa ad iniziative ed attività proposte da enti pubblici, circa il 30% non si riconosce nell'associazionismo e preferisce forme spontanee di aggregazione.

- Quali sono le attività preferite dai ragazzi nel tempo libero?
- I centri di aggregazione sono diffusi nella città di Vicenza? quali sono le tipologie? A quale fascia d'età si rivolgono? Quali sono i dati relativi alla loro frequentazione? Che attività propongono?
- Sono accessibili a tutti (compresi ad es. ragazzi con disabilità, ragazzi stranieri o appartenenti a famiglie disagiate, etc)?
- Qual è il ruolo dell'associazionismo cattolico in questo ambito? In che modo si rapporta con i ragazzi appartenenti a confessioni religiose diverse da quella cattolica?
- Uno dei principi generali della Convenzione è il diritto alla partecipazione: i ragazzi che frequentano i centri di aggregazione vengono coinvolti direttamente nella scelta delle attività? Si tratta di una prassi consolidata o di esperienze occasionali?

### **Partecipazione alla vita culturale ed artistica**

- Vi è possibilità di accesso dei bambini e dei ragazzi alle iniziative culturali (es. musei, internet, mostre, musica, cinema, teatri, ecc.), per tutte le fasce d'età e senza discriminazioni, alle stesse condizioni?
- Vengono proposti laboratori nei musei, per avvicinare i bambini e i ragazzi alla cultura, non renderla qualcosa di noioso e distante dal loro mondo, ma per renderli partecipi del patrimonio culturale della città?
- Quali iniziative vengono adottate dalla biblioteca cittadina per avvicinare i bambini alla lettura?

- Quali misure vengono adottate per avvicinare i giovani al teatro, al cinema, ai concerti? Esistono delle agevolazioni?

### **6.2.7 Misure speciali per la tutela dei minori**

Le “misure speciali” raccolgono tutti gli aspetti di emergenza sociale (dalle bande al nomadismo, dalla giustizia minorile, ai fenomeni di violenza urbana, etc.) che “sono al limite”. E’ compito degli adulti, della politica, delle forze dell’ordine contrastare gli abusi, il lavoro minorile, la discriminazione e l’emarginazione sociale delle minoranze, lo sfruttamento sessuale, l’uso di droghe. Il tutto non scadendo nella facile ideologia della “sicurezza” ad ogni costo, che punta a privare della libertà o ad amministrare in modo “straordinario” la giustizia, per ragioni di sicurezza sociale e di un franteso “bene” dei bambini. La promozione della giustizia sociale passa attraverso la prevenzione e la sanzione, certa ma finalizzata alla rieducazione specie se si tratta di reati minorili.

#### **Minori in situazione di emergenza**

Nel panorama internazionale i minori migranti sono i nuovi protagonisti dei processi migratori e costituiscono, a partire da questo secolo, un vero e proprio soggetto migratorio. Soprattutto negli ultimi dieci anni la presenza dei minori soli, senza famiglia negli «spostamenti» umani, è divenuta un fattore comune delle migrazioni a livello mondiale, il loro numero è drammaticamente aumentato e costituiscono in molti paesi di destinazione un segmento importante della popolazione alla ricerca di protezione e asilo.<sup>265</sup> I minori stranieri non accompagnati giungono in Italia dopo giorni o mesi di viaggio, in condizioni fisiche e psicologiche precarie, il che rende più problematico il loro impatto con un ambiente e una cultura diversi da quella di provenienza, soprattutto tenuto conto della mancanza di riferimenti affettivi. Alcuni di questi minori sono vittime di sfruttamento sessuale o

---

<sup>265</sup> Giovannetti M., “*Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto ANCI 2009*”, Tipografia Grasso, Roma, 2009, pag.9.

lavorativo (nell'ambito dell'accattonaggio o di attività illegali quali furti e spaccio). Altri sono stati vittime di persecuzione nei Paesi di origine e giungono in Italia in cerca di protezione; tra questi vi sono anche minori che sono fuggiti dal loro Paese per non essere coinvolti come vittime o combattenti in conflitti armati.<sup>266</sup> Intercettare i minori stranieri non accompagnati in frontiera o comunque al più presto dopo il loro arrivo in Italia è cruciale sia per evitare che si trovino in stato di abbandono (con conseguente precarietà abitativa, esclusione dall'assistenza sanitaria e dal sistema scolastico, esposizione a rischi di abuso e violenze), sia per evitare il loro inserimento nel medio-lungo periodo in circuiti di sfruttamento e illegalità. Se non vengono al più presto inseriti in un sistema di accoglienza e tutela idoneo, infatti, molti di questi minori, finiscono per essere sfruttati o comunque coinvolti nell'ambito della prostituzione, dell'accattonaggio o di attività illegali come furti o spaccio di stupefacenti. L'educativa di strada, gli interventi "a bassa soglia" e l'impiego di "educatori pari" e di mediatori culturali si stanno dimostrando in varie città strumenti preziosi ed efficaci per consentire il contatto con i minori stranieri non accompagnati e per favorirne la permanenza nel sistema di accoglienza e tutela.<sup>267</sup>

Nell'ambito delle proprie responsabilità ordinarie di protezione dei minori in difficoltà, i Comuni accolgono tutti i minori non accompagnati presenti sui propri territori. Per minori stranieri presi in carico si intendono tutti i minori stranieri non accompagnati per i quali i servizi abbiano attivato qualunque tipo di intervento (di accoglienza, di sostegno al minore, ecc), attività o servizio (di consulenza, orientamento legale, orientamento ai servizi sociali ed educativi ecc.). Al minore straniero che si presenta, solo o accompagnato (da Forze dell'Ordine, Enti, Associazioni, privati, etc.), all'assistenza sociale territoriale e che risulti privo di riferimenti familiari e parentali, viene offerta la pronta e provvisoria accoglienza, all'interno delle quali il minore dovrebbe rimanere per un periodo limitato (da 30 ad un massimo di 120 giorni). Lo stesso accade quando le Forze dell'Ordine

---

<sup>266</sup> Gruppo CRC, 2° *Rapporto di aggiornamento*, cit. pag. 46.

<sup>267</sup> Id. pag. 87.

rintracciano un minore straniero in stato di abbandono e lo affidano all'Ente Locale, accompagnando il minore ai servizi sociali o direttamente alla comunità di pronta accoglienza convenzionata con l'Ente Locale. Trascorso il periodo di pronta accoglienza, se non vengono identificati i parenti, non viene disposto il rimpatrio assistito e nessuna possibilità di convivenza con connazionali o italiani è maturata, viene elaborato dai servizi sociali. Viene elaborato un progetto educativo a lungo termine ed individuata la struttura di seconda accoglienza più idonea in base alle necessità del minore ed al progetto educativo per lui formulato, nella quale il minore possa rimanere sino al raggiungimento della maggiore età. Le comunità residenziali presenti sul territorio italiano nelle quali vengono collocati i minori stranieri non accompagnati nella seconda fase di accoglienza sono soprattutto strutture per minori di tipo educativo e familiare gestite dal privato sociale. In tema di accoglienza, sono da rilevare le crescenti difficoltà degli Enti Locali, in termini di risorse sia umane che finanziarie, e la disomogeneità nella qualità dei servizi.<sup>268</sup>

Oltre ai minori stranieri non accompagnati, un'altra categoria di minori in situazione di emergenza è rappresentata dai bambini che vivono in famiglie non legalmente soggiornanti sul territorio e di cui non è possibile fare una stima precisa proprio a causa della loro irregolarità. Il rischio che questo gruppo di minori subisca la violazione di diritti fondamentali, come il diritto all'unità familiare, alla libertà personale, alla salute, all'istruzione, a condizioni di vita adeguate, che la CRC riconosce e garantisce senza discriminazione alcuna, è molto elevato, a causa di lacune a livello normativo, nonché ad oggettivi ostacoli nella fruizione di tali diritti. Alle famiglie prive di permesso di soggiorno ad esempio non è riconosciuto alcun diritto all'assistenza sociale, inoltre non è prevista l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, con preclusione di accesso al pediatra di base. Per quanto riguarda l'accesso ai servizi scolastici, non hanno la possibilità di ottenere i sussidi concessi dagli Enti locali, in quanto privi di residenza.<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> M. Giovannetti, *Minori stranieri non accompagnati*, cit., pag. 17

<sup>269</sup> Gruppo CRC, *2° Rapporto supplementare*, cit., pag. 148.

Alla luce di queste osservazioni, quali interrogativi sarebbe opportuno porsi relativamente ai minori in situazione di emergenza, nell'ottica di un rapporto sui diritti dell'infanzia sulla città di Vicenza?

- Esistono dati disaggregati (per nazionalità, etnia, età, genere, etc.) relativamente ai minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi sociali? Quali sono i fondi destinati dall'amministrazione locale per la presa in carico di questi minori? Quali misure vengono adottate per intercettare i minori stranieri non accompagnati, prima che vengano coinvolti in circuiti di sfruttamento e illegalità? Esistono in città strutture idonee e specializzate a ospitare questi minori? Sono sufficienti rispetto alle richieste?
- Quali misure vengono prese a tutela dei minori che vivono in famiglie non legalmente soggiornanti sul territorio, affinché possano accedere alle cure sanitari e all'istruzione?

### **Minori in contrasto con la legge**

Esistono dati disaggregati (per età, genere, nazionalità, etc.) relative ai minori vicentini con denunce a carico? Che incidenza hanno le denunce a carico di minori sul totale delle denunce? Quali sono i reati maggiormente contestati? È possibile affermare che il fenomeno della devianza minorile sia diffuso a Vicenza? Sicuramente si tratta di un fenomeno molto variegato, che si manifesta attraverso atti di bullismo e violenza (specialmente nel contesto scolastico), vandalismo, spaccio di droga, furti, reati commessi in rete, etc.

Quali misure vengono adottate per prevenire questi fenomeni, spesso espressione di un malessere interno profondo, come ad esempio nel caso del bullismo?

Per quanto riguarda il tema della sicurezza, negli ultimi tempi la cronaca locale ha puntato l'attenzione su alcuni episodi di grave maleducazione ed inciviltà, in alcuni casi sconfinati in atti di vandalismo vero e proprio da parte di minori, che hanno richiesto l'intervento delle forze dell'ordine. I residenti chiedono ordinanze severe, pattugliamenti, sistemi di videosorveglianza: ma si tratta davvero di

soluzioni efficaci? Probabilmente no, in quanto non tentano di risolvere il problema alla radice, e cioè affrontando il contesto di disagio e malessere in cui evidentemente questi ragazzi vivono. Forse sarebbe più opportuno cercare di investire le risorse impiegando educatori di strada e attivando alternative valide, per instaurare un dialogo efficace, evitando così una rigida e probabilmente controproducente contrapposizione fra istituzioni locali e ragazzi.

### **Minori in situazione di sfruttamento**

- Quali misure vengono adottate per prevenire, anche in rete, gli adescamenti di minori a fini di sfruttamento pedopornografico, ad esempio potenziando la vigilanza sui luoghi frequentati dai bambini, o attivando iniziative per rendere più consapevoli e meno vulnerabili i bambini?
- Si riscontrano forme di sfruttamento del lavoro minorile (es. accattonaggio, lavavetri, venditori ambulanti, etc.)?
- Ci sono categorie di minori più a rischio (es. Rom, irregolari, minori stranieri non accompagnati, etc.)? Viene fatta un'opera di prevenzione, specialmente presso questi gruppi?
- C'è un coinvolgimento/sfruttamento dei ragazzi da parte di organizzazioni criminali?
- Ci sono dei progetti per fornire un'alternativa a questi ragazzi e farli uscire dalla situazione di sfruttamento?
- Vengono fatte campagne di sensibilizzazione affinché la comunità locale non chiuda gli occhi di fronte a queste forme di sfruttamento che si possono vedere quotidianamente per strada?

### **Minori appartenenti a minoranze etniche**

- Quanti sono i campi nomadi nella città di Vicenza? Viene monitorata la condizione dei bambini che vivono all'interno?
- Quali misure vengono adottate per facilitare l'accesso ai servizi, sanitari e scolastici?

- Quali misure vengono adottate per tutelare le loro tradizioni culturali e, al tempo stesso, promuovere la loro integrazione con la comunità locale?

### **Abuso di sostanze stupefacenti**

Fra i minori che necessitano di una protezione speciale, vi sono anche i ragazzi che consumano sostanze stupefacenti.

Dalle pagine del quotidiano locale è stato recentemente lanciato un allarme dal dott. Francesco Balestra, direttore del Ser.T. : a Vicenza aumenta il consumo di cannabinoidi e alcol fra i giovani da 15 a 25 anni, mentre continua ad abbassarsi l'età di iniziazione. 24 sono i ragazzi dai 15 ai 19 anni che nel 2009 sono entrati in terapia al Ser.T. Questi dati, tuttavia, non offrono una panoramica completa della situazione, in quanto si rivolgono al servizio pochissimi minorenni: la maggior parte degli utenti sono adulti che hanno già sviluppato un problema di natura fisica o una vera e propria dipendenza. Per avere un quadro più preciso della tendenza in atto, dunque, è necessario incrociare i dati del Ser.T con quelli della prefettura o di altre indagini sociologiche, integrandoli con le informazioni raccolte nelle scuole. I ragazzi più giovani raramente si rivolgono al Ser.T in quanto ritengono di non aver problemi e non avvertono la necessità di farsi aiutare. A questo probabilmente si aggiunge una certa diffidenza nei confronti del servizio tossicodipendenze, considerato stigmatizzante. Qual è dunque la strategia per intercettare i consumatori più giovani? Probabilmente occorre intervenire sui ragazzi delle scuole medie, cercando di indagare su quelle che sono le cause che portano un ragazzo ad avvicinarsi alla droga. Secondo Balestra, la principale ragione risiede nell' "analfabetismo emotivo", ovvero nell'incapacità di stringere amicizie e relazioni affettive. La prevenzione al consumo di stupefacenti dunque non passa più solo attraverso l'informazione sui rischi per la salute, ma su progetti di educazione all'affettività, sullo sviluppo di abilità individuali per fronteggiare le difficoltà della vita, sulla socializzazione.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> Fonte: Giornale di Vicenza 1 giugno 2010 pag. 19

Fatte queste premesse, quali interrogativi ci si potrebbe porre per indagare la questione del consumo di sostanze stupefacenti da parte dei minori, nell'ottica di un rapporto sui diritti dell'infanzia a Vicenza? Ecco alcuni spunti:

- Quali sono i dati relativi al consumo di sostanza stupefacenti da parte dei minori vicentini?
- I ragazzi vengono coinvolti anche nello spaccio? Vi sono casi di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali o altri soggetti?
- Quali misure vengono adottate per prevenire e contrastare il fenomeno della droga tra i giovani? In particolare, quali alternative vengono offerte ai ragazzi per cambiare stile di vita?
- Qual è l'atteggiamento delle famiglie di fronte a questa problematica? Sono attente a cogliere i primi segnali?

#### **6.2.8 Oltre la convenzione: i diritti di terza e quarta generazione**

Nel tentativo di delineare un rapporto sui diritti dell'infanzia a Vicenza, che sappia comprendere all'interno di esso tutte le dimensioni e i contesti di vita dei minori, è necessario guardare oltre la Convenzione del 1989, prendendo in considerazione anche i diritti di terza e quarta generazione. I diritti di terza generazione, in particolare il diritto alla pace, allo sviluppo e all'ambiente, chiedendo la revisione del concetto tradizionale di diritto internazionale fondato sulla sovranità degli Stati, hanno come soggetto attivo non più solo i singoli individui, ma anche i popoli. I maggiori propugnatori dei nuovi diritti sono gruppi, associazioni, ONG, reti, movimenti, che chiedono e rivendicano un rapporto nuovo con la politica e propongono o praticano forme di democrazia partecipativa.

La quarta generazione dei diritti, infine, trae origine dalla scoperta delle nuove tecnologie, dalla consapevolezza dei rischi che possono derivarne e da cui è necessario tutelarsi. Si pensi ad esempio alla questione aperta dei cibi geneticamente modificati e dei possibili danni alla salute, o ai pericoli derivanti dalla navigazione in rete, specie per i minori. Rientrano dunque in questa categoria i diritti relativi al

campo delle manipolazioni genetiche, della bioetica e delle nuove tecnologie di comunicazione.

Per quanto riguarda i diritti dei minori in relazione all'utilizzo delle nuove tecnologie, si rimanda al paragrafo 7.2.2.3 relativo ai Diritti civili e libertà. In relazione ai diritti di terza generazione, invece, di seguito verranno proposte alcune riflessioni sul tema della città sostenibile. Come si declina il tema della sostenibilità urbana con i diritti dell'infanzia? Il tema della città "sostenibile e amica dei bambini" raccoglie diversi filoni che si caratterizzano per un forte mainstreaming dell'infanzia, con la costante attenzione di istituzioni e comunità locale alle conseguenze che le varie decisioni in campo urbanistico e ambientale possono avere sui bambini e sui ragazzi. Per una città che sia a misura di bambini e ragazzi, è necessario progettare lo spazio urbano tenendo costantemente in considerazione il loro punto di vista e privilegiando aspetti quali la vivibilità, l'accessibilità e la sicurezza degli spazi. Se la pianificazione include fra i suoi principi ispiratori l'uso dello spazio da parte di chi è più piccolo, più disattento, con difficoltà motorie, non solo la città sarà più accogliente per i più giovani, ma anche per i cittadini anziani e disabili.<sup>271</sup> Il primo filone che verrà esaminato è quello dell'urbanistica, tema che si intreccia con il diritto dei ragazzi alla partecipazione (numerose infatti sono le esperienze di progettazione partecipata) e al gioco. L'idea centrale è di una città che "fa spazio" ai bambini e ai ragazzi e che ripensa se stessa in termini evolutivi, integrando la dimensione dell'Urbs (la città fisica) con quella della Civitas (la città delle relazioni).<sup>272</sup> È necessario dunque riqualificare gli spazi esistenti non solo attraverso interventi di tipo strutturale, ma riempiendo lo spazio di contenuti che favoriscano l'incontro e il dialogo tra coetanei, tra generazioni, tra culture (ad esempio centri di aggregazione, biblioteche, sale polivalenti, etc.).

Il secondo filone è quello della mobilità. L'idea centrale parte dal riconoscere il contesto della "strada" come occasione per ricomporre bisogni, istanze e diritti, in un più alto senso di responsabilità sociale. Una strada "amica dei bambini", in cui i

---

<sup>271</sup> Comune di Genova, *I bricchi e i fossi.*, cit., pag. 26

<sup>272</sup> Ibidem

bambini giocano e/o si possono spostare liberamente ed in sicurezza, è una strada dove tutti - e non solo i bambini - vivono meglio. Una città sostenibile dunque si caratterizza per la predisposizione di percorsi sicuri che tutti i bambini possano utilizzare in autonomia, permettendo loro muoversi liberamente e sperimentare momenti di socializzazione e aggregazione all'interno della propria città. Una strada accessibile a tutti, compresi neonati in carrozzina e minori con disabilità, quindi priva di barriere architettoniche e culturali. Un esempio di buona pratica avviata da varie città, compresa Vicenza<sup>273</sup>, è quella dei Piedibus, una modalità di accompagnamento a scuola, a piedi, dei bambini di un quartiere da parte di un adulto volontario (genitori, nonni-vigile, etc.) che favorisce la socializzazione, permette ai bambini di appropriarsi del loro quartiere e sviluppa un senso di sicurezza. Il tema della mobilità sostenibile si lega inoltre a quello del diritto alla salute, in particolare il diritto dei bambini di vivere in un ambiente non inquinato. È necessario dunque lavorare per la diminuzione del traffico, la diffusione di trasporti pubblici, incentivare sistema di piste ciclabili.

Il terzo filone è quello della conciliazione fra tempi di vita e tempi della città. Le esigenze familiari ed in particolare dei bambini difficilmente si conciliano con quelle lavorative e più in generale delle città. Pensare ad una società a misura dei bisogni di tutti i cittadini, compresi i più piccoli, significa anche rivedere e riorganizzare con nuovi criteri i ritmi della città, ad esempio rendendo più flessibile l'accesso ad alcuni servizi ed uffici, diversificando l'orario di apertura e chiusura delle scuole in modo da decongestionare il traffico, etc.<sup>274</sup>

Alla luce di queste riflessioni, verranno di seguito proposti alcuni interrogativi che potrebbero guidare l'analisi della situazione della città di Vicenza nell'ambito di un rapporto sui diritti dell'infanzia a livello locale:

- Vicenza di può considerare una città sostenibile, a misura di bambino?

---

<sup>273</sup> <http://www.comune.vicenza.it/albo/notizie.php/53354>

<sup>274</sup> Osservatorio regionale del Veneto per l'infanzia e l'adolescenza, *Nessuno è minore. Anno 2006*, cit., pag. 26

- Si favorisce il mainstreaming dei diritti dell'infanzia? Vengono valutati i possibili impatti che le decisioni in tema di urbanistica, mobilità, ambiente possono avere sulla qualità della vita dei bambini?
- I bambini e i ragazzi hanno la possibilità di esprimersi su come vorrebbero la loro città?
- Sono state realizzate esperienze di progettazione partecipata con i bambini e i ragazzi?
- Quali misure vengono adottate per favorire il diritto al gioco e al tempo libero nella città? Vengono investite risorse per rendere più accessibili e fruibili parchi gioco e aree verdi? Vengono predisposti spazi per il gioco libero, come piazzette, piste da skate-board e da pattinaggio, etc.?
- Quali misure vengono adottate per favorire la mobilità sostenibile? La rete stradale è sicura e accessibile a tutti, compresi bambini disabili e in carrozzina? I bambini e i ragazzi hanno la possibilità di muoversi in sicurezza all'interno dei propri quartieri?
- Vengono predisposti percorsi sicuri casa-scuola? Sono stati realizzati progetti "Piedibus"?
- Quali sono i livelli di traffico ed inquinamento? Quali misure vengono adottate per diminuirlo?
- Qual è la situazione del sistema di trasporto pubblico? È adeguato alle esigenze delle famiglie e degli studenti o presenta delle carenze? Ha un costo accessibile?
- Esiste a Vicenza un sistema vero e proprio di piste ciclabili o solo spezzoni? Esistono iniziative per promuovere l'utilizzo della bicicletta da parte dei ragazzi e progetti di educazione stradale?
- Quali misure vengono adottate per favorire la conciliazione dei tempi di vita dei bambini con tempi della città?

### **6.3 Mappatura dei soggetti**

Dopo aver individuato gli argomenti oggetto di indagine, sarà necessario realizzare una mappatura dei principali soggetti del territorio che possono fornire informazioni e riflessioni utili per la realizzazione del rapporto. L'obiettivo è quello di incrociare punti di vista diversi, facendo nel rapporto emergere bisogni, criticità e proposte innovative. Attraverso interviste, focus group, questionari ed altre tecniche si prevede il coinvolgimento di:

- **Bambini e i ragazzi:** sono loro i protagonisti del rapporto e sarebbe impensabile (oltre che contraddittorio) ignorare le loro opinioni. Il loro coinvolgimento, esempio concreto del diritto alla partecipazione sancito dalla Convenzione, potrebbe avvenire attraverso la collaborazione delle scuole e con l'ausilio di adulti facilitatori. Potrebbero essere organizzati dei focus group su varie tematiche, con l'obiettivo di far emergere i bisogni dei più giovani, le loro idee, il loro rapporto con la città.
- **Genitori:** sono loro i diretti responsabili del benessere dei propri figli, svolgono un ruolo essenziale per l'educazione e la crescita dei minori, riconosciuto anche dalla Convenzione, inoltre sono, insieme ai bambini, gli utilizzatori dei servizi pubblici e privati del territorio destinati all'infanzia e alle famiglie. Nella città di Vicenza sono sorte negli ultimi anni diverse associazioni di genitori, che si riuniscono per condividere sia specifiche problematiche relative alla disabilità (ad es., A.GEN.DO Associazione Genitori Down Onlus, Genitori de "La Nostra Famiglia"), ma anche le normali difficoltà del ruolo genitoriale (ad es. A.GE. Associazione Italiana Genitori di Vicenza, Associazione Genitori Vicenza Onlus) e l'esperienza dell'accoglienza (ad es. l'associazione Rete Famiglie Aperte), senza contare gli svariati Comitati genitori relativi ai singoli istituti scolastici o sorti in seguito ad eventi particolari (ad es. il Comitato libera scelta oltre il Pts di Vicenza, nato in opposizione al nuovo Piano Territoriale Scolastico varato dal Comune l'anno scorso)

- Soggetti dei servizi educativi e scolastici: in questa categoria vengono ricompresi i responsabili e gli educatori dei servizi per la prima infanzia, insegnanti e professori, dirigenti scolastici, ma anche funzionari delle istituzioni scolastiche, come ad esempio i dirigenti dell'Ufficio Scolastico Provinciale.
- Professionisti e operatori dei servizi sociali: è necessario fare riferimento sia agli operatori (assistenti sociali, educatori, psicologi) che lavorano nelle singole Zone territoriali in cui è divisa Vicenza (corrispondenti alle ex Circoscrizioni), che a quelli impegnati in settori specifici, come ad esempio il Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare ed il Centro Regionale "L'Arca" per la protezione e la cura dei minori vittime di abuso.
- Soggetti del privato sociale che gestiscono servizi per i minori, come ad esempio strutture di accoglienza, servizi extra-scolastici, doposcuola, centri di aggregazione, etc. (ad es. Cooperativa il Mosaico, Cooperativa La Casetta, Villaggio SOS Vicenza, Associazione comunità Papa Giovanni XXIII, ACISJF, etc)
- Soggetti dei servizi sanitari: pediatri di base, medici ed altri operatori dell'Azienda Sanitaria ULSS 6, in particolare del reparto ospedaliero pediatrico, del Centro per i Disturbi del Comportamento Alimentare e del Peso, della Neuropsichiatria Infantile, del Servizio Igiene Alimenti e Nutrizione, del Servizio per l'Educazione e la Promozione della Salute (SEPS), dell'Unità Organizzativa Infanzia Adolescenza e Famiglia, dell'Unità Organizzativa Disabilità, del Dipartimento per le dipendenze, del Servizio Interdistrettuale Adozione .
  - Soggetti del volontariato e dell'associazionismo: si tratta di una categoria molto vasta, per avere una visione d'insieme sarà necessario contattare innanzitutto il Centro per il Volontariato della provincia di Vicenza. Sarebbe opportuno svolgere una ricerca su quante e quali sono le associazioni presenti nel Comune di Vicenza che, a vario titolo, si occupano della promozione dell'infanzia: rispetto ad altri tipi di associazioni (es. sostegno agli anziani, promozione culturale, tutela ambiente..), quelle dedicate ai minori costituiscono

una percentuale rilevante? Che tipo di attività svolgono queste associazioni? Si occupano più della dimensione dell'agio o del disagio? Esistono squilibri, ambiti specifici che rimangono esclusi dall'azione del volontariato? (Ad es. potrebbero esserci moltissime associazioni che si occupano di bambini portatori di handicap ed invece poche che svolgono attività ricreative e culturali.) Vengono effettuate indagini periodiche per monitorare l'attività di queste associazioni? Dopo una panoramica generale del mondo dell'associazionismo vicentino, sarà necessario rivolgersi alle organizzazioni più rappresentative attive nei vari ambiti, in particolare quello sportivo (es. CONI, CSI, UISP, Tuttinbici, gruppi sportivi per minori con disabilità) e quello delle attività ricreative, culturali e del tempo libero (es. Arciragazzi, Legambiente, Comitato Provinciale UNICEF di Vicenza, Gruppi Scout, Circoli NOI, Associazione Cattolica Ragazzi, etc.), senza dimenticare le associazioni che sostengono i minori appartenenti a gruppi vulnerabili (es. Caritas, Opera Nomadi), le madri in difficoltà (es. Movimento per la vita), i minori ospedalizzati (es. Associazione Dottor Clown Vicenza).

- Amministrazione comunale: in particolare il Settore Urbanistica, il Settore Sostenibilità urbana, grandi infrastrutture, viabilità e verde urbano, il Settore Mobilità e trasporti, il Settore Servizi sociali e abitativi, il Settore Servizi scolastici ed educativi, il Settore sport [...], il Settore Cultura e turismo, la Biblioteca Civica Bertoliana, la Casa per la Pace
- Forze dell'ordine: si dovranno contattare per quanto riguarda dati e informazioni specifiche relativi ai minori autori di reato, alle questioni dell'ordine pubblico e della sicurezza, alle statistiche relative agli incidenti stradali, alla situazione all'interno della Casa circondariale di San Pio X.



## Conclusioni

“Dove cominciano i diritti umani universali? In posti piccoli: tra vicini, a casa, nel quartiere in cui si vive, nella scuola che si frequenta, in fabbrica, nel terreno o nell’ufficio in cui si lavora. Sono questi i luoghi in cui ogni uomo, ogni donna, ogni bambino cerca giustizia, pari opportunità, uguale dignità senza discriminazioni. Se questi diritti non significano niente in questi luoghi, significheranno ben poco ovunque.”<sup>275</sup> Diritti umani dunque non come “valori” altissimi da contemplare, ma come “obiettivi” concreti da raggiungere ogni giorno, all’interno della propria comunità. Le città quindi hanno assunto oggi un ruolo essenziale nella realizzazione dei diritti umani, di cui fanno parte naturalmente anche i diritti dell’infanzia sanciti dalla Convenzione del 1989. È sulla base di questo presupposto che si è deciso di sviluppare nel presente lavoro di tesi un ragionamento sul monitoraggio dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel contesto locale, proponendo uno studio per un rapporto sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza nella città di Vicenza. La riflessione presentata all’interno di questa tesi, tuttavia, non parte direttamente dal contesto locale, ma da un livello ben più elevato, rappresentato dal sistema di monitoraggio internazionale ai sensi degli artt. 44 e 45 della CRC. In un’ottica che si potrebbe definire “di sussidiarietà”, si è cercato quindi di tracciare una sorta di percorso discendente che dai rapporti nazionali, arriva fino a quelli realizzati a livello regionale e locale.

La Convenzione sui diritti dell’infanzia è attualmente lo strumento internazionale più ratificato al mondo: se da un lato questo rappresenta indubbiamente un grande risultato, dall’altro pone inevitabilmente dei problemi in merito al monitoraggio della sua implementazione. In che misura la procedura di

---

<sup>275</sup> Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli, *Materiali per la formazione dei docenti di Cittadinanza e Costituzione negli istituti secondari superiori*, cit., pag. 106

reporting rappresenta un sistema efficace? Una delle principali criticità segnalate è rappresentata dai pesanti ritardi, accumulati sia da parte degli Stati nella presentazione dei propri rapporti periodici, ma anche da parte del Comitato dei diritti dei fanciullo che, a causa del forte carico di lavoro, non riesce ad esaminare in tempi rapidi tutti i rapporti che gli vengono inviati. Un'ulteriore questione sollevata dagli esperti è quella relativa all'attendibilità dei documenti: non essendo redatti da soggetti indipendenti, ma da funzionari governativi, difficilmente svilupperanno un visione oggettiva ed imparziale, con il potenziale rischio di configurarsi come rapporti sulle politiche per l'infanzia, più che sulle reali condizioni dei bambini e dei ragazzi. Sicuramente è necessario che la comunità internazionale si impegni su più fronti per evitare che l'attività periodica di reporting dei governi non diventi "un puro e semplice rito", ma rappresenti un'autentica occasione per riflettere su quanto è stato fatto per l'adolescenza e favorire nuove prospettive di sviluppo e tutela.

Concentrandosi sui rapporti del Governo italiano, le principali criticità rilevate riguardano il ritardo con cui sono stati presentati al Comitato e la loro scarsa divulgazione, in particolare per quanto riguarda le Osservazioni conclusive. In relazione proprio a queste, le critiche più ricorrenti del Comitato sono quelle relative alla mancanza di un sistema di coordinamento, sia per quanto riguarda il monitoraggio che per le politiche, alla mancanza di un Garante nazionale per l'infanzia, alla presenza di forme di discriminazione nei confronti dei minori appartenenti ai gruppi vulnerabili. I rapporti governativi, tuttavia, non sono gli unici ad essere esaminati dal Comitato ONU: per quanto riguarda il nostro Paese, vengono redatti anche dei rapporti supplementari da parte dei soggetti del terzo Settore, riuniti, a partire dal 2000, nel Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC). Questi rapporti non intendono contrapporsi a quelli governativi, ma vogliono offrire una visione alternativa, dal punto di vista delle ONG e del mondo dell'associazionismo, rispetto all'attuazione dei diritti dei minori in Italia.

Fra gli altri rapporti realizzati a livello nazionale, particolarmente interessanti sono quelli proposti dal Coordinamento PIDIDA, in quanto offrono una panoramica

di ciò che viene realizzato a livello regionale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, evidenziando i progressi raggiunti e le lacune da colmare. Dall'analisi emerge una situazione "a macchia di leopardo" sul territorio nazionale, caratterizzata da numerosi squilibri, a volte aggravati, se non causati, dalla legislazione e dalle politiche delle singole regioni.

Scendendo ulteriormente di livello, passando dai rapporti nazionali a quelli regionali e locali, si è scelto in questa sede di concentrarsi solamente su alcuni esempi, data anche la difficoltà di reperire materiale aggiornato. Dai confronti effettuati, emergono molte differenze, sia in termini di approccio alla tematica, che di specifici argomenti trattati. Tuttavia, bisogna rilevare che, al di là di un generico riferimento alla Convenzione del 1989, questi rapporti privilegiano un approccio descrittivo e non offrono un riscontro puntuale sull'attuazione dei diritti dei minori da parte delle istituzioni locali e del mondo degli adulti più in generale. Un tentativo in questo senso, invece, è stato proposto nella terza parte della tesi, attraverso la progettazione di un rapporto sui diritti dell'infanzia relativo alla città di Vicenza, un rapporto in grado di delineare la condizione dell'infanzia, ma privilegiando la dimensione dei diritti umani. Ciò che lo distingue da altre esperienze di monitoraggio dei minori a livello locale, è il particolare approccio impiegato che, essendo orientato ai diritti, consente di analizzare i servizi e le politiche a favore dell'infanzia da un punto di vista esterno, distinto dalla griglia concettuale utilizzata per programmazione degli stessi. In questo modo, il rapporto permetterebbe di evidenziare eventuali criticità, carenze o violazioni, configurandosi come un ipotetico momento di valutazione della compatibilità del sistema di servizi e politiche locali con i diritti dei bambini e degli adolescenti sanciti dalla Convenzione del 1989. Un rapporto così strutturato, inoltre, verrebbe a costituire un valido strumento per le istituzioni locali al fine di orientare le proprie scelte politiche, oltre che di sensibilizzazione della comunità sulle tematiche legate all'infanzia.



## Bibliografia

Amistadi V., Bazzanella A., Buzzi C. (a cura di) (2010), *Giovani in Trentino 2009. Analisi e letture della condizione dell'infanzia e dei giovani. Terzo rapporto biennale*, Editore Provincia Autonoma di Trento – IPRASE del Trentino

Baraldi C., Maggioni G., Mittica M. P. (a cura di) (2004), *Pratiche di partecipazione. Teorie e metodi di intervento con bambini ed adolescenti*, Donzelli Editore, Roma

Belotti V., Ruggiero R. (a cura di) (2008), *Vent'anni di infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA, Milano

Belotti V. (2010), "Penso che andrò a leggermi la Convenzione". I diritti secondo i ragazzi, in Italia, in *Cittadini in crescita*, nuova serie 1/2010, Istituto degli Innocenti, Firenze

Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi sui diritti della persona e dei popoli - Università degli Studi di Padova (2010), *Materiali per la formazione dei docenti di "Cittadinanza e Costituzione" negli istituti secondari superiori. Documenti dei gruppi di lavoro*. Corso di Alta Formazione per esperti in educazione civica, diritti umani, cittadinanza, costituzione (A.A. 2008/2009)

Centro Nazionale di documentazione ed analisi sui minori (1996) "*Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma

Centro Studi GB Rossi (2010), *Un patto per le nuove generazioni. Rapporto sulla condizione dell'Infanzia nella provincia di Verona*, Scripta Edizioni, Verona

Comitato Italiano per l'UNICEF Onlus (a cura di) (2004), *Osservazioni conclusive 2003*, PrimeGraf, Roma

Comune di Genova (2007), Piano Regolatore Sociale per l'Infanzia e l'Adolescenza – Prias 2006-2012, N. 0 della Collana “*Genova Città dei Diritti e Amica delle Bambine e dei Bambini*”

Comune di Genova, *Rapporto 2007 “Condizione dell’infanzia e dell’adolescenza” a Genova*

Coordinamento PIDIDA (2006), *Diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e decentramento: l’analisi delle politiche regionali*, PrimeGraf , Roma

Coordinamento PIDIDA (2007), *Diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: l’analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni*, PrimeGraf , Roma

Coordinamento PIDIDA (2008), *Diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: l’analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni*, PrimeGraf , Roma

Forni E. (2002) *La città di Batman* Bollati - Boringheri Editore, Torino

Giovannetti M. (2009), *Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto ANCI 2009*, Tipografia Grasso, Roma

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2001), *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. La prospettiva del Terzo Settore. Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti del Fanciullo. Italia 2001*, Tipografia Empograph, Roma

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2004), *Monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Guida pratica per il Terzo Settore*, Tipografia O.Gra.Ro. – Roma

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2005), *1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2004-2005*, Tipografia O.GRA.RO., Roma

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2006), *2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2005-2006*

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2007), *3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2006-2007*

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2008), *4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Anno 2007-2008*

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (2009), *2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, ArtiGraficheAgostini

Innocenti Insight (2005), *La città con i bambini. Città amiche dell'infanzia in Italia*, Grafica Bis, Roma

Landuzzi C., Corazza M. (a cura di) (2005), *Minori in città: diritti e servizi nel nuovo welfare locale*, Franco Angeli Edizioni, Milano

Mazzucchelli F. (a cura di) (2006), *Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Franco Angeli Edizioni, Milano

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (1998), *I diritti attuati. Secondo Rapporto del Governo italiano sulla Convenzione della Nazioni Unite sui diritti del fanciullo*

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (2009), *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Litografia IP, Firenze

Osservatorio regionale del Veneto per l'infanzia e l'adolescenza (2006), *Nessuno è minore. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto – Anno 2006*, Grafica Effe 2, Romano d'Ezzelino (VI)

Osservatorio regionale del Veneto per l'infanzia e l'adolescenza (2007), *Nessuno è minore 2007. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto - Anno 2007*, Grafica Effe 2, Romano d'Ezzelino (VI)

Pareglio S. (2004), *Guida europea all'Agenda 21 Locale. La sostenibilità ambientale: linee guida per l'azione locale. Seconda edizione italiana*, Fondazione Lombardia per l'Ambiente

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2007), *I numeri dei bambini. Rapporto sulla condizione dei minori nella Regione Friuli Venezia Giulia – anno 2006*, Tipografia Friulstampa, Majano (UD)

Regione del Veneto (2008), *Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e sociosanitari per la protezione e tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi nel contesto*

scolastico “*Materiali per la discussione*”, Tipografia Eurooffset - Maerne di Martellago (VE)

Regione Emilia-Romagna (2008), *Crescere in Emilia-Romagna. Secondo rapporto sui servizi e sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza. Anno 2008*, Edizioni Junior srl, Azzano San Paolo (BG)

Saulle M. R. (2009), “*La Convenzione nel ventesimo anniversario*”, PrimeGraf, Roma

Tonucci F. (1996), *La città dei bambini. Un modo nuovo di pensare la città*, Editori Laterza, Roma

UNICEF Centro di Ricerca Innocenti (2005), “*Costruire città amiche delle bambine e dei bambini. Nove passi per l’azione*”, PrimeGraf, Roma



## **Siti internet**

Associazione Nazionale delle Città in Gioco GIONA <http://www.ludens.it/article/archive/4>

Associazione Nazionale Italiana CAMINA (Città Amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza)  
<http://www.camina.it/index.aspx>

Azienda Sanitaria ULSS 6 Vicenza <http://www.ulssvicenza.it/>

Centro Sevizi per il Volontariato della provincia di Vicenza  
<http://www.csv.vicenza.it/default.asp>

Centro Studi GB Rossi <http://www.centrostudigbrossi.it/>

Child Rights Information Network (CRIN) <http://www.crin.org/>

ChildONEurope - European Network of National Observatories on Childhood  
<http://www.childoneurope.org/index.htm>

Comitato Italiano per l'UNICEF - ONLUS <http://www.unicef.it/>

Committee on the Rights of the Child <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

Comune di Genova <http://www.comune.genova.it/>

Comune di Vicenza <http://www.comune.vicenza.it/>

Defence for Children International <http://www.defenceforchildren.it/>

European Network for children of imprisoned parents (Eurochips)

<http://www.eurochips.org/>

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

<http://www.gruppocrc.net/>

International Association of Educating Cities

[http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/angles/sec\\_educating.html](http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/angles/sec_educating.html)

Istituto degli Innocenti <http://www.istitutodeglinnocenti.it/index.jsf>

Istituto Provinciale per la Ricerca e la Sperimentazione Educativa - IPRASE Trentino

<http://www.iprase.tn.it/>

La città dei bambini. Progetto internazionale del Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto di Scienze e di Tecnologie della Cognizione <http://www.lacittadeibambini.org/interna.htm>

Laboratorio veneto sulla comunicazione dell'infanzia e dell'adolescenza

[http://www.informaminori.it/index.php?m\\_cMenu=HO](http://www.informaminori.it/index.php?m_cMenu=HO)

Legambiente Scuola e Formazione <http://www.legambientescuolaformazione.it/index.php>

NGO Group for the Convention on the Rights of the Child <http://www.childrightsnet.org/>

Osservatorio Infanzia e Adolescenza Regione Emilia Romagna <http://www.regione.emilia-romagna.it/infanzia/>

Osservatorio regionale nuove generazioni e famiglia del Veneto

[http://www.minorigiovanifamiglia.veneto.it/osservatorio\\_nuove\\_generazioni\\_famiglia.php](http://www.minorigiovanifamiglia.veneto.it/osservatorio_nuove_generazioni_famiglia.php)

PIDIDA (Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)

<http://www.infanziaediritti.it/prova/index.asp>

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

<http://www.minori.it/>

Portale Regionale delle politiche sociali del Veneto

[http://www.venetosociale.it/index.php?pg=home&ext=p&m\\_cStylecss=D](http://www.venetosociale.it/index.php?pg=home&ext=p&m_cStylecss=D)

Progetto nazionale "Città sostenibili delle bambine e dei bambini"

<http://www.cittasostenibili.minori.it/>

Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto

<http://tutoreminori.regione.veneto.it/home/home.asp>

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

<http://www.regione.fvg.it/rafvfg/welcome.act;jsessionid=08906A0D2E5A1CAB8E4E5FF28DE0E13F?dir=/rafvfg/cms/RAFVG/>

S.O.S. Infanzia Onlus Vicenza <http://www.sosinfanzia.org/index1.htm>

Telefono Azzurro Onlus <http://www.azzurro.it/>

Ufficio Scolastico di Vicenza <http://www.istruzionevicenza.it/index.htm>