Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

centro nazionale
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Schede di monitoraggio del

III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

adottato con il DPR del 21 gennaio 2011

Sommario

Direttrice di azione:
Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale.....11

Direttrice di azione:
Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale.....11

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A01
POTENZIAMENTO DELLA RETE DEI SERVIZI INTEGRATI PER LA PRIMA INFANZIA.....13

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).....13

Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le province, i Comuni e le Comunità montane in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui all'art. 1 comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.....13

Intesa tra il Governo, le Regioni, i Comuni le Province e le Comunità montane attuativa dell'articolo 1, commi 630, 1250, 1251 e 1259 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni in materia di politiche per la famiglia.....14

Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.....14

Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n . 131, tra il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delegato alle politiche per la famiglia e le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, in merito al riparto della quota del Fondo per le politiche della famiglia a favore dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e di altri interventi a favore delle famiglie.....14

Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia.....14

Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia.....14

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 20

AZIONE A02
PROGETTO DI AZIONI DI SISTEMA ED ASSISTENZA TECNICA
REGIONI DEL SUD.....20

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)....21

Parere ai sensi dell'art. 2, comma 4, del Dlgs 281/97, parere favorevole ad eccezione della Regione Siciliana che ha espresso parere contrario....21

Parere sulla proposta di delibera CIPE concernente definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio-strutturali comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013. Parere, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Punto 2A - Repertorio Atti n. 107/CSR....21

Parere in merito alla nota informativa concernente le modalità di copertura dei tagli e degli accantonamenti apportati al Fondo aree sottoutilizzate dalla legge finanziaria 2007. Punto 1A. 21

http://www.statoregioni.it/....21

dettaglioDocGOV.asp?iddoc=....21

35249....21

Assorbimento dei tagli e degli accantonamenti apportati dalla legge finanziaria 2007 al Fondo aree sottoutilizzate ex articolo 61, legge finanziaria 2003. Riassegnazione parziale revoche ex delibera n. 179/2006 e nuove assegnazioni....21

GU n. 253 del 30 Ottobre 2007....21

Parere sul documento concernente: "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013." Punto 1A - Repertorio Atti n. 157/CSR....22

http://www.statoregioni.it/....22

DettaglioDocGOV.asp?IDDoc=....22

35985....22

Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013....22

GU n. 301 del 29 dicembre 2007....22

Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia....23

Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia....23

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale *26*

AZIONE A03
SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ: SPERIMENTAZIONE.....*26*

"NIDI DOMICILIARI".....*26*

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A04
GENERALIZZAZIONE DELLE SCUOLE DELL'INFANZIA.....*30*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.....31

Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione.....32

Legge quadro in materia di Riordino dei Cicli dell'Istruzione.....32

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale *36*

AZIONE A05
FAVORIRE LA FREQUENZA DEI MINORI DELLE FAMIGLIE FRAGILI: AI SERVIZI 0-3 ANNI, ALLE SCUOLE DELL'INFANZIA, AI SERVIZI EDUCATIVI 0-6 ANNI.....*36*

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale *38*

AZIONE A06
INTERVENTI PER MINORI CON DISABILITÀ.....*38*

30 dicembre 1992, n. 502 .....*39*

18 marzo 1993, n. 67.....*40*

Descrizione.....46

Alunni in situazione di handicap per ordine scolastico e tipo di scuola. Valori assoluti. 46

Scopo dell'indicatore.....46

Fornire una panoramica sull'inserimento scolastico degli alunni disabili nei vari ordini e tipi di scuola.....46

Definizione di disabilità utilizzata.....46

Gli alunni disabili sono definiti "alunni in situazione di handicap" e si distinguono nelle tre macrocategorie: psicofisico, uditivo e visivo.....46

Fonte.....46

Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI)....46

Anni disponibili.....46
Note.....46

La tabella comprende sia le scuole statali che quelle non statali; 2) non sono disponibili i dati relativi alle scuole speciali o normali di tipo posto speciale per gli anni 2000-2001 e 2001-2002; 3) sono state inserite anche le scuole carcerarie e ospedaliere.....46

Descrizione 47

Anni disponibili.....47
Note.....47

1) Per la Valle d'Aosta manca la rilevazione in quanto è la regione ad avere competenze in materia di istruzione; 2) per il Trentino-Alto Adige la rilevazione riguarda le sole province di Trento e Bolzano; 3) sono state inserite anche le scuole carcerarie e ospedaliere.....47

Descrizione 48
Anni disponibili.....48
Note.....48

La tabella comprende sia le scuole statali che quelle non statali. 48

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 52

AZIONE A07
LINEE DI ORIENTAMENTO UNITARIE PER IL SERVIZIO SOCIALE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA.....52

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A08
SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ NELLE FAMIGLIE FRAGILI E PREVENZIONE DELL'ALLONTANAMENTO DALLA FAMIGLIA.....56
Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.....58
Rilevante l'articolo 3.....58

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A09
PROMOZIONE DELL'AFFIDAMENTO FAMILIARE E POTENZIAMENTO DEI SERVIZI DEDICATI.....64
Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.....68

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 71

AZIONE A10
INTERVENTI SULLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA RESIDENZIALE PER MINORI.....71
Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.....74
Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.....74

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 78

AZIONE A11
CREAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE SUI BAMBINI FUORI FAMIGLIA 78

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 82

AZIONE A12
MISURE PER IL SOSTEGNO DELL'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE.....82
Legge istitutiva dei Consultori Familiari.....83
Diritto del minore ad una famiglia.....83
Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per infanzia e adolescenza.....83
Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia

di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri.....84
Legge quadro sul riordino del sistema dei servizi sociali.....84
Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.....84

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 89

AZIONE A13
MISURE IN FAVORE DEGLI ADOLESCENTI.....89
Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.....89
Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri.....89
Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.....89

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 92

AZIONE A14
SOSTEGNO ALLA FREQUENZA SCOLASTICA E AL SUCCESSO FORMATIVO CONTRO L'ESCLUSIONE SOCIALE.....92
Soggetti attuatori.....96

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 99

AZIONE A15
INTERVENTI A FAVORE DEGLI ADOLESCENTI NELL'AREA PENALE.....99

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 113

AZIONE A16
PREVENZIONE E CURA DI ABUSO E MALTRATTAMENTO ALL'INFANZIA.....113

▪ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants - Linee guida su una giustizia adattata all'infanzia (17 novembre 2010).....116

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale 129

AZIONE A17
AZIONI A TUTELA DEI MINORI VITTIME DI TRATTA.....129

Direttrice di azione:
Rafforzare la tutela dei diritti.....135

Direttrice di azione:
Rafforzare la tutela dei diritti.....135

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 137

AZIONE B01
RIFORMA TRIBUNALE PER I MINORENNI E DEI PROCEDIMENTI CIVILI IN MATERIA DI PERSONE, FAMIGLIA E MINORI.....137

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 144

AZIONE B02
RIFORMA DEL SISTEMA PENALE MINORILE.....144

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 149

AZIONE B03
PROMUOVERE UN ORDINAMENTO PENITENZIARIO PER I MINORENNI ED I GIOVANI ADULTI.....149

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 168

AZIONE B04
GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA.....168

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 175

AZIONE B05
LA MEDIAZIONE 175

Ministero Giustizia, PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia, Ministero del lavoro e delle politiche sociali 177

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 181

AZIONE B06
SISTEMA DELLE TUTELE DEI MINORI E PROTEZIONE DEI MINORI DALL'ABUSO E DAL MALTRATTAMENTO.....181

Sintesi degli aspetti della produzione regionale sulla violenza anni 2009-2011.....199

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 205

AZIONE B10
LINEE DI INDIRIZZO NAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA PEDOFILIA E DELLA PORNOGRAFIA MINORILE 205

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 223

AZIONE B07
PROMOZIONE DI UN SISTEMA DI TUTELA E PROTEZIONE DEI MINORENNI DISABILI E DI QUELLI CON DIFFICOLTÀ DI APPRENDIMENTO.....223

Regioni che si sono dotate di una legge specifica in materia di DSA 227

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 230

AZIONE B08
TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'INFANZIA E SULL'ADOLESCENZA.....230

Ministero Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile.....230

PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia.....230

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.....230

PCM - Dipartimento Pari Opportunità.....230

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 233

AZIONE B09

ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA RIFERITA ALL'AFFIDAMENTO FAMILIARE.....233

Min. del lavoro e delle politiche sociali.....233

PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia.....233

Regioni.....233

Enti locali.....233

Aziende socio sanitarie locali 233

V. Deliberazione della giunta regionale n. 79-11035 del 17 novembre 2003 "approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della l. 149/2001 'diritto del minore ad una famiglia' (modifica l. 184/83)"; in allegato la parte relativa agli affidamenti "a rischio giuridico di adozione".....237

Si vedano gli articoli I tagli dei fondi statali destinati al settore sociale di Mauro Perino e Il sistema di welfare tra tagli e assenza di livelli essenziali in "Prospettive assistenziali" n. 174, 2011.....239

Allegato n. 2. Deliberazione della Giunta Regionale n. 79-11035 del 17 novembre 2003 "Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. 149/2001 'Diritto del minore ad una famiglia' (modifica L. 184/83)" (estratto) 242

[…].....242

A.AFFIDAMENTO A RISCHIO GIURIDICO.....242

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti 245

AZIONE B11
LINEE GUIDA PER LA FORMAZIONE DEI TUTORI.....245

PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia.....246

Regioni.....246

Conferenza Stato Regioni.....246

Direttrice di azione:
Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale.....251

Direttrice di azione:
Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale.....251

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale 253

AZIONE C01
AZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELL'EVENTO NASCITA.....253

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale

.....274

AZIONE C02
PROMOZIONE E AGGIORNAMENTO DELLA L. 53/2000
E DEL D.LGS 151/01.....274

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
.....284

AZIONE C03
COSTRUIRE E SOSTENERE I RAPPORTI TRA LE GENERAZIONI.....284

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
.....295

AZIONE C04
PROMUOVERE L'ASCOLTO DEL MINORE.....295

Direttrice di azione:
Promuovere l'interculturalità.....303

Direttrice di azione:
Promuovere l'interculturalità.....303

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....304

AZIONE D01
RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DEGLI STRANIERI.....304

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....322

AZIONE D02
SOSTEGNO, ACCOMPAGNAMENTO EDUCATIVO E INSERIMENTO LAVORATIVO PER I MINORI SOTTOPOSTI A PROCEDIMENTO PENALE, INCLUSI MINORI ROM, SINTI, CAMINANTI E MINORI IMMIGRATI.....322

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....326

AZIONE D03
PREVENZIONE DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA DEI MINORI, INCLUSI MINORI ROM, SINTI E CAMINANTI E MINORI IMMIGRATI E ATTUAZIONE DI INTERVENTI DI INCLUSIONE SOCIALE 326

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....335

AZIONE D04
LA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE NEI BAMBINI E ADOLESCENTI ROM, SINTI E CAMINANTI.....335

Progetti CCM 2011.....349

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....357

AZIONE D05
LA PROMOZIONE DELLA FORMAZIONE DEL PERSONALE DOCENTE
E DIRIGENTE PER L'INTERCULTURALITÀ.....357

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....364

AZIONE D06
IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DELLE SECONDE GENERAZIONI.....364

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità.....372

AZIONE D07
GESTIONE DELLE INFORMAZIONI, RACCOLTA DATI E RETI INTERISTITUZIONALI PER L'INTERCULTURALITÀ.....372

Direttrice di azione:
Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all’esclusione sociale

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A01

POTENZIAMENTO DELLA RETE DEI SERVIZI INTEGRATI PER LA PRIMA INFANZIA

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
Il problema numero uno quando si parla di servizi per l'infanzia sono i finanziamenti. La coperta delle risorse è sempre troppo corta. Come spiega bene il rapporto sui costi dei nidi del Gruppo nazionale nidi infanzia insieme con il Cnel «il ritardo dell'Italia non è da imputare a enti locali disattenti ma soprattutto ai governi che si sono succeduti dagli anni Settanta». Dal 1977, ultimo anno di risorse statali finalizzate, bisogna aspettare la Finanziaria 2002 per vedere un nuovo impegno dello Stato, anche se furono distribuiti solo 50 milioni. Poi, con la Finanziaria 2007 (governo Prodi), si è messo in campo un piano triennale per i nidi che ha stanziato 727 milioni di euro in tre anni, di cui 446 dello Stato e 281 delle Regioni. Con l'Intesa del 7 ottobre 2010, n. 109/CU è stato assicurato un finanziamento di 100 mila euro da utilizzare per interventi a favore della famiglia e dei servizi educativi per la prima infanzia. Il 2011 ha visto un nuovo blocco dei finanziamenti ripresi nel 2012 con le Intese del 2 febbraio 2012, n. 24/CU e del 19 aprile 201, n. 48/CU.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno …… 2007/2012 **8**

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.).

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
2007	Legge	Ammin. centrale	n. 296 del 27 dicembre 2006	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).	GU n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244
2007	Atto		n. 83/CU del 26 settembre 2007	Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le province, i Comuni e le Comunità montane in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui all'art. 1 comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.	http://www.politichefamiglia.it/ media/47437/intesa%20nidi%202007.pdf

2007	Atto		n. 44/CU del 14 giugno 2007	Accordo tra il Ministro della Pubblica istruzione, il Ministro delle Politiche per la Famiglia, il Ministro della Solidarietà sociale, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni. Punto 1A.	http://archivio.pubblica.istruzione.it/ news/2007/allegati/ accordo_infanzia_140607.pdf
2008	Atto		22/CU del 14 febbraio 2008	Intesa tra il Governo, le Regioni, i Comuni le Province e le Comunità montane attuativa dell'articolo 1, commi 630, 1250, 1251 e 1259 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni in materia di politiche per la famiglia. Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.	http://www.politichefamiglia.it/ media/47453/intesa%202008.pdf
2010	Atto		n. 103/CU del 7 ottobre 2010	Accordo quadro per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni, volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio educativi 0-6 anni.	http://www.statoregioni.it/ dettaglioDoc.asp?idprov=8730&iddoc= 28744&tipodoc=2&CONF=UNI
2010	Atto		n. 109/CU del 7 ottobre 2010	Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n . 131, tra il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delegato alle politiche per la famiglia e le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, in merito al riparto della quota del Fondo per le politiche della famiglia a favore dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e di altri interventi a favore delle famiglie.	http://www.politichefamiglia.it/ media/64715/ intesa%20famiglia%207ott10%20%282%29.pdf
2012	Atto		n. 24/CU del 2 febbraio 2012	Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia.	http://www.statoregioni.it/Documenti/ DOC_035037_24%20%28 PUNTO %202%20ODG %29.pdf
2012	Atto		n. 48/CU del 19 aprile 2012	Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia.	http://www.statoregioni.it/DettaglioDoc.asp? IDDoc=35961&IdProv=10599&tipodoc= 2&CONF=ckbwdejtqgjtwe

N.B. Ricordiamo che nel corso del 2011 è stato approvato il Piano di azione e coesione, ove sono state inserite misure per l'incremento dei servizi di cura alle persone, in generale, e nello specifico per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Tale intervento però, per il quale è stato previsto un fondo di 400 milioni, è riservato alle sole quattro Regioni dell'obiettivo convergenza, ossia la Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

OBIETTIVO

Denominazione
Estendere i servizi socio-educativi per la prima infanzia 0-3 anni.

Indicatori

a. punto di partenza

numero posti nei servizi educativi (nidi servizi integrativi) a titolarità pubblica e privata al 31/12 2010 **272.391** (il dato è tratto dal Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2010 – "Le attività di monitoraggio e i dati sui servizi", Tavola 1, colonna 8).

numero di nidi d'infanzia al 31/12/2010 **8.093** (il dato è tratto dal Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2010 – "Le attività di monitoraggio e i dati sui servizi", Tavola 4, somma delle colonne 1 e 2).

numero servizi integrativi al 31/12/2010 **2.199** (il dato è tratto dal Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2010 – "Le attività di monitoraggio e i dati sui servizi", Tavola 4, somma delle colonne 3 e 4).

b. punto intermedio

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Realizzazione e potenziamento su tutto il territorio nazionale di servizi per bambini dai 3 mesi ai 3 anni d'età (nidi d'infanzia, micro-nidi, nidi aziendali o nei luoghi di lavoro, sezioni primavera aggregate a nidi e a scuole dell'infanzia), aumentando la percentuale di copertura tra utenza potenziale e iscritti nel biennio del Piano d'Azione. Realizzazione e potenziamento su tutto il territorio nazionale di servizi educativi integrativi ai nidi e alle scuole per l'infanzia (centri gioco, spazi gioco, centri per bambini e genitori).

Indicatori

Tavola 1. Gli asili nido[1]: indicatori territoriali – Anni scolastici 2008/2009 e 2010/2011

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di Comuni coperti dal servizio (2008/2009)[2]	Percentuale di Comuni coperti dal servizio (2010/2011)	Indice di copertura territoriale del servizio *(per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)* (2008/2009)[3]	Indice di copertura territoriale del servizio *(per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)* (2010/2011)	Indicatore di presa in carico degli utenti *(per 100 residenti 0-2 anni)* (2008/2009)[4]	Indicatore di presa in carico degli utenti *(per 100 residenti 0-2 anni)* (2010/2011)
Piemonte	28,0	27,7	74,0	75,1	11,4	12,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	78,4	94,6	91,2	99,0	22,0	18,4
Liguria	56,2	43,0	84,1	88,2	13,3	14,1
Lombardia	53,4	73,0	77,0	91,7	9,3	15,4
Trentino-Alto Adige/Südtirol	n.d.	….	…	….	*3,5*	10,9
Bolzano/Bozen	*53,4*	….	*77,0*	….	*15,3*	*4,0*
Trento	65,2	*67,7*	83,3	*84,7*	9,8	*17,9*
Veneto	77,2	72,8	91,7	88,9	11,7	10,6
Friuli Venezia Giulia	38,3	95,0	88,1	98,5	13,1	16,6
Emilia-Romagna	81,8	83,3	96,8	98,0	24,0	25,4
Toscana	64,5	73,2	91,3	94,4	16,9	17,7
Umbria	54,3	55,4	88,9	90,8	18,6	22,3
Marche	48,0	52,7	84,5	87,9	13,3	15,6
Lazio	23,0	24,9	77,2	77,5	11,8	14,7
Abruzzo	25,9	26,2	68,8	71,0	7,8	7,8
Molise	5,9	7,4	37,5	39,8	4,3	4,4
Campania	15,4	17,6	37,8	39,0	1,7	1,9
Puglia	31,8	34,1	59,3	60,8	3,9	3,9
Basilicata	21,4	24,4	56,9	62,3	6,7	7,5
Calabria	13,9	15,9	42,9	44,7	2,3	2,3
Sicilia	33,6	33,8	68,3	7,9	5,9	5,2
Sardegna	14,1	24,7	57,0	68,5	6,5	13,6
Nord-ovest	**44,3**	**53,4**	**81,9**	**87,1**	**12,9**	**14,5**
Nord-est	**69,4**	**78,2**	**89,1**	**93,2**	**15,2**	**16,8**
Centro	**43,9**	**48,3**	**83,3**	**84,9**	**14,0**	**16,3**
Sud	**18,9**	**20,8**	**47,8**	**49,5**	**3,1**	**3,3**
Isole	**24,0**	**29,3**	**65,9**	**68,1**	**6,0**	**7,0**
ITALIA	**40,9**	**47,4**	**73,4**	**76,8**	**10,4**	**11,8**

Fonte Istat

[1] Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette pagate dai Comuni per gli utenti di asilo nido privati.
[2] Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.
[3] Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in Comuni in cui è presente il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.
[4] Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

Tavola 2. Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia[5]: indicatori territoriali – Anni scolastici 2008/2009e 2010/2011

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di Comuni coperti dal servizio (2008/2009)[6]	Percentuale di Comuni coperti dal servizio (2010/2011)	Indice di copertura territoriale del servizio *(per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)* (2008/2009)[7]	Indice di copertura territoriale del servizio *(per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)* (2010/2011)	Indicatore di presa in carico degli utenti *(per 100 residenti 0-2 anni)* (2008/2009)[8]	Indicatore di presa in carico degli utenti *(per 100 residenti 0-2 anni)* (2010/2011)
Piemonte	24,2	15,0	52,5	42,1	3,0	3,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	5,4	24,3	30,5	46,2	6,4	8,7
Liguria	23,6	23,8	33,1	63,6	3,1	2,5
Lombardia	38,1	29,8	70,5	46,4	5,9	3,5
Trentino-Alto Adige/Südtirol	n.d.	….	n.d.	….	*8,0*	8,7
Bolzano/Bozen	*38,1*	….	*70,5*	….	*3,7*	*13,4*
Trento	15,3	*41,9*	32,4	*73,2*	2,2	*4,0*
Veneto	40,6	12,7	61,7	29,9	3,2	1,9
Friuli Venezia Giulia	51,1	37,2	78,8	57,6	3,7	3,6
Emilia-Romagna	42,2	34,8	65,0	63,3	4,1	4,0
Toscana	43,9	37,3	68,4	63,6	4,6	3,3
Umbria	42,4	40,2	75,1	77,6	4,8	5,3
Marche	19,5	10,9	48,6	29,9	2,6	1,3
Lazio	10,6	7,7	52,5	4,4	0,8	0,2
Abruzzo	30,8	40,3	37,8	37,6	2,0	1,8
Molise	2,2	5,1	15,5	17,1	0,5	1,1
Campania	43,2	33,8	40,6	42,1	1,1	0,9
Puglia	20,9	10,5	27,3	20,9	1,0	0,7
Basilicata	0,8	-	0,5	-	0,1	-
Calabria	2,2	1,0	13,2	9,9	0,4	0,1
Sicilia	3,3	4,1	7,4	7,6	0,1	0,3
Sardegna	10,1	17,5	36,0	47,0	3,5	3,4
Nord-ovest	**25,5**	**23,4**	**41,9**	**46,7**	**3,2**	**3,3**
Nord-est	**29,8**	**26,9**	**50,0**	**48,1**	**3,4**	**3,5**
Centro	**25,2**	**20,0**	**58,4**	**30,8**	**2,5**	**1,7**
Sud	**22,3**	**19,4**	**31,1**	**29,5**	**1,0**	**0,7**
Isole	**6,6**	**10,7**	**13,5**	**16,0**	**0,8**	**0,9**
ITALIA	**23,7**	**21,4**	**40,8**	**36,4**	**2,3**	**2,2**

Fonte Istat

Tavola 3. I servizi per la prima infanzia[9]: indicatori territoriali – Anno 2010

[5] In questa categoria rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia.

[6] Percentuale di Comuni in cui è attivo il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

[7] Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in Comuni in cui è presente il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

[8] Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

[9] Questa voce comprende le 4 voci del modello di rilevazione, relative ai servizi per la prima infanzia.

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di Comuni coperti dal servizio[10]	Indice di copertura territoriale del servizio[11] *(per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)*	Indicatore di presa in carico degli utenti[12] *(per 100 residenti 0-2 anni)*
Piemonte	34,1	78,9	15,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	94,6	99,0	27,1
Liguria	55,7	91,2	16,6
Lombardia	78,0	93,0	18,9
Trentino-Alto Adige/Südtirol	…	…	19,6
Bolzano/Bozen	…	…	*17,3*
Trento	*83,9*	*94,5*	*21,9*
Veneto	76,1	91,3	12,5
Friuli Venezia Giulia	99,5	99,9	20,2
Emilia-Romagna	86,5	98,6	29,4
Toscana	78,0	96,0	21,0
Umbria	64,1	93,1	27,6
Marche	55,2	89,1	16,9
Lazio	30,4	78,9	14,9
Abruzzo	60,3	84,7	9,6
Molise	11,8	45,5	5,5
Campania	44,3	55,0	2,7
Puglia	36,4	63,0	4,6
Basilicata	24,4	62,3	7,5
Calabria	16,4	44,9	2,4
Sicilia	36,2	70,5	5,5
Sardegna	36,3	75,8	17,0
Nord-ovest	**59,4**	**89,2**	**17,9**
Nord-est	**83,7**	**95,2**	**20,3**
Centro	**53,2**	**86,4**	**17,9**
Sud	**35,6**	**58,5**	**4,0**
Isole	**36,2**	**71,7**	**7,9**
ITALIA	**55,2**	**80,5**	**14,0**

Fonte: Istat

[10] Percentuale di Comuni in cui è attivo il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

[11] Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in Comuni in cui è presente il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

[12] Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia

Soggetti attuatori
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: bambini e famiglie
- Indiretti: sistema sociale allargato

RISORSE

Anno	Finanziamento da piano nazionale	Titolare	Co-finanziamento previsto da piano nazionale	TOTALE
2007/2009	€ 446.462.000	€ ____.___.__	€ 281.158.243	€ 727.620,249
2010	€ 100.000.000		€ 20.549.078[13]	
2011				

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

[13] L'Intesa sancita in conferenza unificata del 7 ottobre 2010 n. 109/CU non prevedeva cofinanziamento obbligatorio da parte delle Regioni.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A02

PROGETTO DI AZIONI DI SISTEMA ED ASSISTENZA TECNICA REGIONI DEL SUD

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Il Piano straordinario ha rappresentato una misura di fortissimo impatto e di impulso in un settore che soffre soprattutto di forti disomogeneità territoriali. Grazie al Piano straordinario sono partiti e si stanno realizzando in tutti i territori i Piani regionali che, non senza alcune difficoltà, perseguono lo sviluppo sia in termini di incremento quantitativo che di crescita qualitativa del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia. Alle Regioni del Sud, che presentano livelli di copertura drammaticamente bassi, sono state destinate in questi anni maggiori risorse statali ma è stato anche richiesto loro un maggiore impegno in termini di cofinanziamento, ovvero l'impegno a destinare al Piano risorse FAS adeguate al raggiungimento degli obiettivi di servizio del QSN. Per supportare le Regioni in questo sforzo sono state avviate dal Dipartimento azioni di assistenza tecnica rivolte al territorio che presentano le maggiori criticità, sia nell'utilizzo delle risorse sia nella programmazione dei servizi.

In particolare per quanto riguarda la prima infanzia, gli obiettivi oggetto di rilevazione sono:

- Indicatore S.04 - Diffusione dei servizi per l'infanzia: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione;

- Indicatore S.05 - Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia: percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione

Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

Indicatori

a. numero atti adottati nell'anno **19**

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
2005	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 820/CU del 3 febbraio 2005	Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013. Intesa ai sensi dell'art. 8, c. 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.	http://www.dps.tesoro.it/ documentazione/QSN/docs/ INT_13_E.pdf
2005	Delibera	CIPE	n. 77 del 15 luglio 2005	Attuazione delle linee guida per l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN).	GU n. 19/2006
2006	Legge	Governo	Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, artt. 863-866	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).	GU n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244
2006	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 1017/CU del 21 dicembre 2006	Parere ai sensi dell'art. 2, comma 4, del Dlgs 281/97, parere favorevole ad eccezione della Regione Siciliana che ha espresso parere contrario.	
2006	Delibera	CIPE	n. 174 del 22 dicembre 2006	Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013.	GU n. 95 del 24 aprile 2007
2007	Delibera	CIPE	n. 36 del 15 giugno 2007	Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio/strutturali comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013. (Deliberazione n. 36/2007).	GU serie generale n. 241 del 16 ottobre 2007
2007	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 107/CSR del 31 maggio 2007	Parere sulla proposta di delibera CIPE concernente definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio-strutturali comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013. Parere, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Punto 2A - Repertorio Atti n. 107/CSR.	http://www.statoregioni.it/ DettaglioDocGOV.asp?IDDoc= 34873
2007	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 135/CSR del 27 giugno 2007	Parere in merito alla nota informativa concernente le modalità di copertura dei tagli e degli accantonamenti apportati al Fondo aree sottoutilizzate dalla legge finanziaria 2007. Punto 1A.	http://www.statoregioni.it/ dettaglioDocGOV.asp?iddoc= 35249
2007	Delibera	CIPE	n. 50 del 28 giugno 2007	Assorbimento dei tagli e degli accantonamenti apportati dalla legge finanziaria 2007 al Fondo aree sottoutilizzate ex articolo 61, legge finanziaria 2003. Riassegnazione parziale revoche ex delibera n. 179/2006 e nuove assegnazioni.	GU n. 253 del 30 Ottobre 2007

2007	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 157/CSR del 1 agosto 2007	Parere sul documento concernente: “Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.” Punto 1A - Repertorio Atti n. 157/CSR.	http://www.statoregioni.it/ DettaglioDocGOV.asp?IDDoc= 35985
2007	Delibera	CIPE	n. 82 del 3 agosto 2007	Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013.	GU n. 301 del 29 dicembre 2007
2007	Delibera	CIPE	n. 166 del 21 dicembre 2007	Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate.	
2007	Legge	Governo	n. 244 del 24 dicembre 2007, art. 2, co. 537	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).	
2008	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 15/CU del 14 febbraio 2008	Parere sulla proposta di deliberazione del CIPE concernente: Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 - Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale e di sostegno collegato ai Conti Pubblici Territoriali (CPT). (SVILUPPO ECONOMICO) Parere ai sensi dell’articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	http://www.regioni.it/it/show-1092/newsletter.php?id= 937#art249
2008	Delibera	CIPE	n. 19 del 21 febbraio 2008	Quadro strategico nazionale 2007-2013. Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale e di sostegno collegato ai conti pubblici.	GU n. 217 del 10 settembre 2008
2008	Delibera	CIPE	n. 64 del 2 aprile 2008	Approvazione, con prescrizioni, del programma attuativo Fas nazionale “Governance” (attuazione delibera Cipe n. 166/07).	GU SO n. 194 del 20 agosto 2008
2009	Delibera	CIPE	n. 1 del 6 marzo 2009	Aggiornamento dotazione del fondo aree sottoutilizzate, assegnazione risorse ai programmi strategici regionali, interregionali e agli obiettivi di servizio e modifica della delibera 166/2007.	GU serie ordinaria n. 137 del 16 giugno 2009
2009	Delibera	CIPE	n. 11 del 6 marzo 2009	Presa d’atto dei programmi attuativi FAS di interesse strategico delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle D’Aosta e delle Provincia Autonoma di Bolzano (punto 3.1.3 della delibera CIPE n. 166/2007 e successive modifiche).	GU n. 156 dell’8 luglio 2009
2011	Delibera	CIPE	n. 1 del 11 gennaio 2011	Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013. (Deliberazione n. 1/2011).	GU serie generale n. 80 del 7 aprile 2011

2012	Atto		n. 24/CU del 2 febbraio 2012	Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia.	http://www.statoregioni.it/ Documenti/ DOC_035037_24%20%28 PUNTO%202%20ODG%29.pdf
2012	Atto		n. 48/CU del 19 aprile 2012	Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia.	http://www.statoregioni.it/ DettaglioDoc.asp? IDDoc=35961&IdProv=10599&tipodoc= 2&CONF=ckbwdejtqgjtwe

N.B. Ricordiamo che nel corso del 2011 è stato approvato il Piano di azione e coesione, ove sono state inserite misure per l'incremento dei servizi di cura alle persone, in generale, e nello specifico per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Tale intervento, per il quale è stato previsto un fondo di 400 milioni, è riservato alle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza, ossia la Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

OBIETTIVO

Denominazione

Intervenire sulla distribuzione dei servizi nelle diverse aree territoriale per eliminare lo squilibrio tra Nord e Sud del Paese, supportando le otto Regioni del Sud nel processo di conseguimento degli obiettivi di servizio con specifico riferimento ai target relativi ai servizi per la prima infanzia.

Indicatori

a. punto di partenza:

1. Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia

Regioni	**2009**	**2010**
Abruzzo	67,5	60,3
Molise	9,6	11,8
Campania	39,6	44,3
Puglia	36,4	36,4
Basilicata	27,5	24,4
Calabria	18,1	16,4
Sicilia	33,8	36,2
Sardegna	36,9	36,3

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico

2. Percentuale di bambini 0-3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia

Regioni	2009	2010
Abruzzo	10,0	9,6
Molise	5,4	5,5
Campania	2,4	2,7
Puglia	5,0	4,6
Basilicata	7,8	7,5
Calabria	3,5	2,4
Sicilia	5,2	5,5
Sardegna	13,2	17,0

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

Realizzare a partire dal biennio 2008-2010 (fino al 2013) un Progetto di azioni di sistema ed assistenza tecnica rivolto alle otto Regioni del Sud, articolato in:

- Attività di formazione volta al rafforzamento delle competenze tecnico professionali
- Attività di Assistenza tecnica in loco per sostenere la programmazione e l'attuazione dei Piani regionali
- Attività di sistema per diffondere, anche con tecnologia web, documentazione, linee guida, strumentario operativi, ecc.
- Scambi e gemellaggi con le altre Regioni del Centro-Nord.

Indicatori

n. attività formative svolte a livello nazionale	5
n. attività formative svolte a livello regionale	8
n. totale partecipanti	730
n. attività di assistenza tecnica in loco	36
n. aree/settori coinvolti	8
n. di documenti prodotti	50
n. attività di sistema intraprese per diffondere documentazione (seminari, ecc..)	…
n. scambi e gemellaggi	…
n. Regioni coinvolte	8

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori

PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Ministero dello Sviluppo economico

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Regioni del Sud

Indicatori
n. Regioni che hanno usufruito dell'assistenza tecnica **8**

RISORSE

Anno	Finanziamento Amministrazione centrale	TOTALE
2009	€ 187.500.000	€ 375.000.000
2010	€ 187.500.000	
2013	€ ____.___.__	

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A03

SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ: SPERIMENTAZIONE "NIDI DOMICILIARI"

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Le prime forme di servizio domiciliare rivolto a bambini 0-3 anni deve essere ricondotto all'esperienza delle Tagesmutter. Tagesmutter, termine tedesco, significa "mamma di giorno" e identifica una donna/mamma adeguatamente formata attraverso un corso di 200 ore più 50 di tirocinio, che fornisce educazione e cura a un gruppo di bambini da 0 a 3 anni presso il proprio domicilio. Tali esperienze si sono sviluppate soprattutto nelle Regioni del nord e Province autonome, in particolare in quelle piccole comunità in cui l'istituzione di un servizio come il nido d'infanzia risultava poco adatto sia per il numero dei bambini presenti sia per l'eccessivo costo di gestione del servizio. Il servizio, nato, anche in questi luoghi, quale elemento di supporto alla conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, si è presto trasformato in un servizio dai forti connotati educativi che richiede, soprattutto in queste aree, una buona formazione iniziale e in itinere delle educatrici, il loro essere all'interno di una rete dei servizi, il rispetto di standard strutturali e organizzativi in grado di assicurare buoni livelli di offerta qualitativa.

Tale esperienza ha permesso di riflettere su questa nuova offerta di servizio facendo nascere i servizi educativi in contesto domiciliare (educatrice familiare e educatrice domiciliare). Si tratta in questo caso di servizi che hanno suscitato non poche perplessità per la scarsa normazione, di cui sono oggetto in alcune regioni in cui sono state attivate. All'esperienza pluriennale dell'Emilia-Romagna, della Toscana o di altre Regioni che, nelle loro normative, prevedono interventi precisi per delineare l'ambito di realizzazione di questi servizi e la formazione professionale richiesta per ricoprire tale ruolo, si contrappone quella di altre realtà in cui sussiste una quasi totale disattenzione verso la definizione di standard qualitativi indispensabili per garantire e tutelare i bambini.

In questo quadro di incertezza tra chi norma e chi non lo fa adeguatamente appare necessario alzare i livelli di guardia affinché si possano attivare momenti di confronto tra Regioni al fine di giungere a una maggiore chiarezza su questi servizi e su come debbano essere strutturati e gestiti.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione

Progettualità nazionali a compartecipazione decentrata

Indicatori

a. numero atti adottati nell'anno **6**

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
2007	Legge	Amministr. centrale	n. 296 del 27 dicembre 2006	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)	GU n. 299 del 27 dicembre 2006 - SO n. 244
2007	Atto		n. 83/CU del 26 settembre 2007	Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le province, i Comuni e le Comunità montane in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui all'art. 1 comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296	http://www.politichefamiglia.it/ media/47437/intesa %20nidi%202007.pdf
2008	Atto		22/CU del 14 febbraio 2008	Intesa tra il Governo, le Regioni, i Comuni le Province e le Comunità montane attuativa dell'articolo 1, commi 630, 1250, 1251 e 1259 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni in materia di politiche per la famiglia. Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.	http://www.politichefamiglia.it/ media/47453/intesa %202008.pdf
2009	D.M.	PCM-Dip. Pari opportunità	del 12 maggio 2009	Ripartizione del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per l'anno 2009.	http://www.governo.it/ GovernoInforma/Dossier/ lavoratrici_sostegno_regioni/ decreto_di_riparto_12.05. 2009.pdf
2010	Atto	Conferenza Unificata (CU)	n. 26/CU del 29 aprile 2010	Intesa sui criteri di ripartizione, le finalità, le modalità nonché il monitoraggio del sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di cui al Decreto del Ministro per le Pari Opportunità del 12 maggio 2009 inerente la ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per l'anno 2009. Intesa ai sensi dell'art. 8, co. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131.	
2010	Atto		n. 109/CU del 7 ottobre 2010	Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n . 131, tra il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delegato alle politiche per la famiglia e le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, in merito al riparto della quota del Fondo per le politiche della famiglia a favore dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e di altri interventi a favore delle famiglie.	http://www.politichefamiglia.it/ media/64715/ intesa%20famiglia %207ott10%20%282%29 .pdf

OBIETTIVO

Denominazione
Integrazione degli interventi su occupazione e servizi sociali, per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in famiglia

Indicatori

a. punto di partenza

n. servizi educativi in contesto domiciliare attivati nelle singole regioni	
Abruzzo	0
Basilicata	0
Calabria	0
Campania	n.d.
Prov. Aut. Bolzano	5
Emilia-Romagna	63
Friuli Venezia Giulia	6
Lazio	3
Liguria	29
Lombardia	289
Marche	0
Molise	0
Piemonte	50
Prov. Aut. Trento	68
Puglia	0
Toscana	82
Sardegna	Presenti in norma
Sicilia	0
Umbria	3
Valle d'Aosta	38
Veneto	184

Fonte: Rapporto di monitoraggio al 31/12/2010 – Appendice, anagrafiche delle Regioni e Province autonome

b. punto intermedio (es: % di incremento)

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Nel rispetto delle relative competenze, finanziamento nazionale, integrato da eventuali finanziamenti territoriali, di progetti per la sperimentazione controllata e verificata di esperienze dei cosiddetti "asili domiciliari", incentrati su persone, adeguatamente formate, che offrono educazione e cura a bambini di altri presso il proprio domicilio.

n. Comuni che hanno attivato il servizio 438
n. di servizi educativi in contesto domiciliari attivati 820

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
PCM - Dipartimento delle Politiche per la famiglia
PCM - Dipartimento delle Pari opportunità

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: bambini e famiglie

Indicatori
a) % di servizi educativi domiciliari attivati sul totale dei servizi rivolti alla prima infanzia …
b) % di famiglie che hanno usufruito del servizio educativo in contesto domiciliare per i loro figli sul totale di coloro che usufruiscono di servizi per bambini 0-3 anni …

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A04

GENERALIZZAZIONE DELLE SCUOLE DELL'INFANZIA

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

L'attuale scuola dell'infanzia trova le sue origini negli enti assistenzialistici promossi dagli ordini religiosi, dai Comuni o dai privati. Nel RD n. 1054 del 6 maggio 1923, art. 57, viene menzionata l'esistenza dei giardini d'infanzia o case dei bambini, che devono essere annesse agli istituti magistrali, ma la gestione non è del tutto statale. Bisogna attendere fino al 1968, quando con la legge 444 viene istituita la scuola materna, con organizzazione statale e con la pubblicazione degli Orientamenti per scuola materna (1969) che la uniformano a livello nazionale. Nel 1991 sono stati pubblicati i Nuovi orientamenti.

La denominazione "scuola dell'infanzia" è stata introdotta dagli Orientamenti del 1991 in sostituzione della dicitura "scuola materna", inserendola in questo modo, a pieno titolo, nel sistema educativo. La durata della scuola dell'infanzia è di 3 anni, come già nei precedenti ordinamenti. Non riveste carattere obbligatorio; questa fase di scuola è generalmente caratterizzata da gioco e convivenza con i compagni, in preparazione alla scuola primaria. La scuola dell'infanzia è un ambiente educativo di esperienze concrete e apprendimento riflessivo nei diversi ambiti della vita dei bambini. Le attività proposte sono strutturate in relazione ai campi d'esperienza, ossia obiettivi di apprendimento da conseguire durante tutti i tre anni di scuola.

Genericamente il tempo-scuola previsto è di 8 ore giornaliere, per un totale di 40 settimanali. In base alle richieste delle famiglie e alla disponibilità dell'ente proprietario dell'edificio è possibile avere fasce orarie diverse. Solitamente esiste il servizio di mensa, considerando che anche il momento del pasto è un'attività educativa. Nella scuola dell'infanzia può esserci un numero diverso di sezioni, a seconda del numero di bambini iscritti. In ogni sezione il numero massimo di alunni è 25, elevabile a 28 in casi particolari, ma riducibile a 20, massimo 23, se sono iscritti alunni diversamente abili.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione

Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

Indicatori

a. numero atti adottati nell'anno **3**

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	**Tipo atto** (normativo o di indirizzo)	**Ente**	**Numero e data**	**Oggetto**	**Estremi di pubblicazione**
2010	DM	MPI	10 settembre 2010, n. 249	Regolamento concernente: «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». (11G0014).	
2009	CM	MPI	15 gennaio 2009, n. 4	Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado, riguardanti l'anno scolastico 2009/2010	
2009	DPR		20 marzo 2009, n. 81	Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.	in GU 2 luglio 2009, n. 151 http://www.gildains.it/public/documenti/464DOC-926.pdf
2008	Legge		6 agosto 2008, n. 133	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.	in GU n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196 http://www.camera.it/parlam/leggi/08133l.htm
2007	DM	MIUR	31 luglio 2007	Indicazioni nazionali per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo.	http://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2007/dm_310707.shtml
2004	dlgs		19 febbraio 2004, n. 59	Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.	in SO n. 31 alla GU 2 marzo 2004, n. 51
2003	Legge		23 marzo 2003, n. 53	Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione.	
2003	dlgs		19 febbraio 2004, n. 59	Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 / Si veda l'allegato A: Indicazioni nazionali per i Piani personalizzati delle attività educative nelle Scuole dell'infanzia.	in SO n. 31 alla GU 2 marzo 2004, n. 51 http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dlvo059_04.htm http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dlvo059_04a.pdf

2001	DM		21 maggio 2001, n. 91	Qualificazione della scuola dell'infanzia	http://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20010521/infanzia-decreto-ministeriale-n.-91-del-21-05-01-2313053.pdf
2001	Regolamento		7 maggio 2001	Regolamento, recante norme in materia di curricoli della scuola di base, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275	http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/diregcsb1.html
2000	Legge		10 marzo 2000, n. 62	Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione.	in GU n. 67 del 21 marzo 2000 http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00062l.htm
2000	Legge		10 febbraio 2000, n. 30	Legge quadro in materia di Riordino dei Cicli dell'Istruzione.	in GU 23 febbraio 2000, n. 44 http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/rcstuddl.html

N.B. Segnaliamo il seguente indirizzo: http://www.istruzione.it/web/istruzione/prot2085_12 che contiene gli esiti di un recente monitoraggio rivolto alle istituzioni scolastiche e alle scuole per conoscere se e come si "sono posizionate" rispetto al documento programmatico "Indicazioni per il curricolo" (documento Ceruti-Fioroni).

OBIETTIVO

Denominazione
Generalizzare i servizi educativi e scolastici per la prima infanzia 3-6.

Nota: La denominazione Prima infanzia – secondo letteratura specifica – si riferisce alla fascia di età 0-3. La denominazione di questo obiettivo dovrebbe quindi essere:
Generalizzare la scuola dell'infanzia per tutti i bambini dai 3 ai 6 anni.

Indicatori
Per avere un quadro dello sviluppo quantitativo della scuola dell'infanzia equiparabile nel tempo occorre aver presente che prima della legge di parità (anno 2000) la scuola dell'infanzia (così denominata con la L. 30/2000 e mantenuta con questa denominazione nella L. 53/2003, in precedenza scuola materna) era così suddivisa nella raccolta dei dati:
Scuola statale e scuola non statale. Nella scuola non statale, per la raccolta dati di diffusione, erano comprese le scuole materne gestite dagli enti locali, le scuole dell'ESMAS (Regione Sardegna), le scuole della Regione Valle d'Aosta, le scuole delle Province autonome di Trento e Bolzano e quelle della Regione autonoma della Sicilia. Inoltre, nella dicitura non statale erano comprese tutte le scuole gestite da enti privati: religiosi, laici, enti morali (ex IPAB).

Dopo la L. 62/2000 (legge per la parità scolastica) la suddivisione risulta essere:
- scuola dell'infanzia statale;
- scuola dell'infanzia paritaria (tutte le scuole i cui gestori, attraverso la procedura prevista dalla legge, hanno chiesto e ottenuto la parità scolastica: enti locali, enti religiosi, enti morali, gestori laici);
- scuole dell'infanzia equiparate alla scuola statale: scuole dell'infanzia della Regione Valle d'Aosta, delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

- scuola dell'infanzia regionale: Regione Sicilia;
- scuola dell'infanzia privata.

Ai fini di comprendere come la scuola dell'infanzia proceda verso la generalizzazione del servizio, cioè sia così diffusa e capiente tanto da non avere più bambini in liste di attesa (obiettivo previsto nella L. 30/2000 e dal relativo piano quinquennale di attuazione e cancellato dalla Legge Moratti 53/2003) conviene paragonare i dati della rilevazione 2000-2001 Fonte MIUR – anno nel quale i dati della scolarizzazione dei bambini di 3-6 anni erano del 95% (vedi piano quinquennale e relazione al Parlamento novembre 2000-febbraio 2001) – con i dati del 2010-2011 (Fonte MIUR dati ufficiosi ancora non pubblici).

Ai fini del monitoraggio sarebbe utile poter confrontare l'annata 2010-2011 con l'annata precedente, ma ciò è per il momento impraticabile poiché il MIUR negli anni 2009 e 2010, pur avendo raccolto i dati aveva sospeso la pubblicazione.

Ente gestore	**N. scuole 2000**	**N. scuole 2010**	**N. Sezioni 2000**	**N. sezioni 2010**	**N. bambini 2000**[1]	**N. bambini 2010**
Scuola dell'infanzia statale	7258	14489[2]	40314[3]	42779	947986	1.011.154
Scuola dell'infanzia non statale	11.032	9732	26109[4]	28085	598110	641306
1. Ente religioso	4645	4189		11529		274271
2. Ente locale	2511	1659		6223		146560
3. Regioni provincie	703	176		244		5115
4. privato	3174	3351		8949		188661
9. altro gestore pubblico		360		1140		26699
TOTALI	**18290**	**24221**	**66423**	**70864**	**1546096**	**1652460**

N.B. Dai dati forniti dal MIUR e non ancora pubblicati si nota che per la prima volta, dal 1968, la scuola dell'infanzia statale, pur nell'incremento continuo degli alunni, fa registrare un **segno meno** nel numero delle sezioni.

% di incremento/decremento del n. delle scuole tra il 2000 e il 2010 + 32,42
% di incremento/decremento del n. delle sezioni tra il 2000 e il 2010 + 6,68%
% di incremento/decremento del n. di bambini tra il 2000 e il 2010 + 6,87%

[1] I dati sono stati tratti da: Rapporto Scuola non statale: indagine conoscitiva – a.s. 2001-2002, a cura del MIUR, p. 25.
[2] Dato calcolato sottraendo al totale delle scuole dell'infanzia presente nella tabella 7.1 dell'"Annuario statistico Italiano 2011 ISTAT", cap. 7, p. 193, il parziale delle scuole dell'infanzia non statali indicato dal MIUR (dato quest'ultimo non ancora ufficiale). Su questo dato c'è qualche perplessità perché sembra non plausibile che dal 2000 al 2010 le scuole (plessi) statali siano raddoppiate a fronte di un incremento accertato di solo 2.465 sezioni. La spiegazione potrebbe trovarsi nel fatto che in quegli anni ci sono state le riorganizzazioni delle istituzioni scolastiche e i plessi collocati in sede di istituzione scolastica siano stati conteggiati doppi. Inoltre non si conosce la modalità dell'ISTAT di rilevazione di "plesso scolastico". In sintesi questo dato – nonostante il riferimento a fonti fiduciarie certe – sembra poco plausibile.
[3] Dato del Ministero della Pubblica Istruzione - Servizio per l'Autonomia informatica e l'Innovazione Tecnologica. La Scuola Statale - sintesi dei dati anno 2000-2001, aprile 2001.
[4] Il dato è stato ricostruito sottraendo dal totale delle sezioni di scuola d'infanzia presenti sul territorio nazionale nell'a.s. 2000/2001 la quota parte delle sezioni di scuola d'infanzia statali. Il totale delle sezioni di scuola d'infanzia è stato tratto dal Rapporto Scuola non statale: indagine conoscitiva – a.s. 2001-2002, a cura del MIUR, p. 29.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

- Generalizzazione delle scuole dell'infanzia del sistema integrato nazionale di istruzione allo scopo di garantire l'offerta educativa a tutti i bambini tra i 3 e i 6 anni
- Miglioramento dell'offerta educativa attraverso azioni volte a garantire l'innalzamento della qualità

Indicatori

n. Comuni che vedono nel loro territorio la presenza di una scuola dell'infanzia …

n. bambini 3-6 anni che usufruiscono della scuola dell'infanzia[5]

a.s. 2008-2009: **1.651.713**
a.s. 2009-2010: **1.680.987**

Tra le azioni volte a garantire l'innalzamento della qualità dell'offerta educativa, al momento, sembra di poter individuare come punto di riferimento i documenti programmatici. Recentemente il MIUR ha condotto un'indagine per monitorare come le istituzioni scolastiche e, nello specifico, le scuole dell'infanzia del sistema integrato abbiano accolto e messo in pratica le Indicazioni per il curricolo (documento Ceruti-Fioroni del 2007).
Di seguito il link che rimanda al monitoraggio: http://www.istruzione.it/web/istruzione/prot2085_12

Tra gli aspetti di criticità da segnalare e che in modo inequivocabile influiscono non positivamente sulla qualità di questi servizi dobbiamo ricordare, per l'anno 2011-12, l'aumento della numerosità dei bambini all'interno delle sezioni.

Dalla lettura emergono sicuramente alcuni elementi che, se ulteriormente e opportunamente approfonditi, potrebbero fornire utili indicazioni sull'evolversi qualitativo della scuola dell'infanzia.
Di seguito alcuni elementi che si segnalano per proporre un approfondimento di monitoraggio:

1) organizzazione e funzionamento della giornata educativa nella scuola dell'infanzia;
2) sistematicità nello svolgimento di attività in sezioni aperte;
3) modalità di gestione dell'accoglienza di bambini anticipatari;
4) riorganizzazione degli spazi interni ed esterni, dei tempi di funzionamento della scuola e frequenza dei bambini in funzione del progetto educativo elaborato;
5) sistematicità nella ciclicità della progettazione-verifica-riprogettazione degli interventi educativi;
6) qualificazione della progettazione attraverso l'individuazione e il perseguimento di obiettivi di sviluppo indicati nel documento programmatico nazionale di riferimento;
7) sistematicità nella progettazione, organizzazione e documentazione di attività in continuità con la scuola primaria e con il nido d'infanzia, la sezione primavera, i servizi educativi presenti sul territorio;
8) sistematicità nella progettazione, verifica, riprogettazione e documentazione di incontri con i genitori finalizzati a far conoscere le attività educative e al confronto anche come sostegno alla genitorialità.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori e attuatori

Ministero dell'Istruzione, università e ricerca

[5] Dati tratti da ISTAT, Annuario statistico italiano 2011, cap. 7, p. 193.

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Diretti: bambini e famiglie.

Indicatori
% bambini iscritti alla scuola dell'infanzia (dato riportato sopra).

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A05

FAVORIRE LA FREQUENZA DEI MINORI DELLE FAMIGLIE FRAGILI: AI SERVIZI 0-3 ANNI, ALLE SCUOLE DELL'INFANZIA, AI SERVIZI EDUCATIVI 0-6 ANNI

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni decentrate

OBIETTIVO

Denominazione
Favorire la genitorialità competente anche attraverso la possibilità di frequenza dei servizi 0-3 anni, delle scuole dell'infanzia, dei servizi educativi 0-6 anni dei bambini le cui famiglie sono in condizioni di esclusione sociale e culturale**.**

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Nell'ambito delle proprie competenze specifiche, utilizzando le forme e le modalità che si riterranno opportune, nei limiti degli stanziamenti previsti per queste o finalità analoghe, i diversi livelli di amministrazione decentrata (Regioni, Province, Comunità montane, Comuni singoli o in forma associata) sosterranno la genitorialità competente attraverso la definizione di criteri per dare priorità di assegnazione ai bambini di genitori in condizioni di povertà nei posti dei servizi 0-3 anni e nelle graduatorie per la scuola dell'infanzia e dei servizi educativi 0-6 anni.
Indicatori
- n. Regioni e Province autonome che, all'interno della normativa per i servizi 0-3 anni, prevedono criteri di accesso in grado di dare priorità ai bambini di genitori in condizioni di povertà

  …
- n. Regioni e Province autonome che, all'interno della normativa per i servizi 3-6 anni, prevedono criteri di accesso in grado di dare priorità ai bambini di genitori in condizioni di povertà

  …

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori e attuatori
Regioni
Province
Enti locali

Approfondimenti
Le informazioni relative alle modalità di accoglienza delle famiglie fragili all'interno dei servizi per

l'infanzia sono molto scarse e non ci permettono di delineare un quadro sufficientemente coerente ed esaustivo del problema. Recentemente un'indagine su "Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe", condotta per il "Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" al 31-12-2010, ha evidenziato alcuni aspetti interessanti che possono aiutarci almeno in parte a iniziare a riflettere sul problema.

Si consiglia di prendere visione del Rapporto di monitoraggio sullo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31-12-2010, pp. 203-255, al seguente indirizzo:

http://www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-dicembre-2010

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A06
INTERVENTI PER MINORI CON DISABILITÀ

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

La storia dei diritti delle persone con disabilità nell'ambito delle Nazioni Unite viene fatta partire fin dal 1948, con la *Dichiarazione universale dei diritti umani*, dove si parla di diritto alla sicurezza anche per diverse condizioni di difficoltà, fra cui la disabilità. Ulteriori sottolineature sono poi state apportate quasi vent'anni dopo, nel 1966, con due convenzioni sui diritti politici e civili e su quelli economici, sociali e culturali (*International Covenant on Civil and Political Rights e International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*) che completavano il quadro dei diritti umani. Già qualche anno prima, esattamente nel 1950, sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, vi erano stati due rapporti su disabilità e riabilitazione (*The social rehabilitation of the handicapped* e *The social rehabilitation of the blind*), a testimoniare un'attenzione nei confronti delle persone con disabilità.

La dichiarazione del 1969 dell'Assemblea Generale sul progresso sociale e lo sviluppo ha sottolineato l'aspetto di una riabilitazione che aiuti l'integrazione nella società a fronte di disabilità sia fisica sia mentale. Negli anni 70 i diritti delle persone con disabilità sono stati riconosciuti a livello internazionale con una serie di ulteriori documenti e richieste di azioni in tale ambito.

È del 1971 la *Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale*, che il Consiglio nazionale sulla disabilità (Cnd) italiano (nato nel 1995, rappresenta in ambito europeo le necessità delle persone con disabilità e delle loro famiglie) indica come il "primo documento ufficiale approvato dall'Assemblea generale".

Nel 1975 vede la luce la *Dichiarazione dei diritti delle persone disabili*; l'anno successivo l'Assemblea Generale chiede a tutti gli Stati membri di attivarsi rispetto a quest'ultima dichiarazione nell'ambito di programmi e politiche e viene dichiarato il 1981 come "Anno internazionale delle persone disabili", per la loro integrazione nella società, e affinché vengano svolti studi e ricerche per educare nei confronti dei diritti di queste persone. Il tema indicato per l'anno era "*full participation and equality*", partecipazione completa e uguaglianza, a sottolineare ancora una volta l'importanza dell'integrazione nella società, in cui partecipare pienamente contribuendone allo sviluppo, e di uguali condizioni di vita.

Ma gli anni 80 sono segnati anche dall'adozione, nel 1982, del *Programma di azione mondiale* nei confronti delle persone disabili (*World Programme on Action*), che segna una nuova tappa e che suddivide il tema e le politiche nei confronti della disabilità in tre settori: la prevenzione, la riabilitazione e le uguali opportunità. Sempre nel 1982 viene poi deciso di dedicare i dieci anni seguenti alle persone con disabilità (*United Nations Decade of Disabled Persons).*

Seguono anni di richiami alle necessità di queste persone, alle possibilità di prevenzione delle disabilità con interventi sulla malnutrizione, sull'inquinamento ambientale, sulle condizioni igieniche scarse, sulle cure inadeguate prima e dopo la nascita, sulle malattie collegate all'acqua, sugli incidenti, sulla vita di milioni di persone con disabilità in zone senza servizi sufficienti, sulla necessità di una convenzione internazionale contro la loro discriminazione.

A conclusione della decade viene deciso di indicare il 3 dicembre come "Giornata internazionale delle persone disabili". L'anno successivo, il 1993, vede l'arrivo di un nuovo documento: le regole sulle uguali opportunità delle persone con disabilità (*Standard Rules on the Equalization of*

Opportunities for Persons with Disabilities). Si tratta di norme in base alle quali verrebbe garantita la partecipazione di tutti, in ugual maniera alla vita della società, anche alle persone con disabilità. Inoltre, in base a rapporti regolari forniti dalla figura dello 'Special Rapporteur', viene instaurato un meccanismo di controllo della loro applicazione pratica nelle diverse nazioni.
Nell'arco degli anni 90 viene ulteriormente sottolineata l'idea di una società che sia per tutti, anche per le persone con disabilità. Nel 2001, con l'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF, Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute) approvata all'Assemblea Mondiale della Salute dagli Stati membri dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (Who), viene portata l'attenzione sulla disabilità come riduzione di salute, che può essere provata da ogni uomo e che quindi non fa parte solo di una minoranza di persone. La classificazione considera *"gli aspetti sociali della disabilità e non vede la disabilità solo come disfunzione 'medica' o 'biologica'"*, e diventa possibile *"registrare l'impatto dell'ambiente sul funzionamento della persona"*. Nel 2006 verrà poi pubblicata una Classificazione applicabile ai bambini e agli adolescenti, ICF-CY (in .pdf).
L'Assemblea Mondiale della Salute è nuovamente tornata sul tema disabilità nel 2005, con un documento che richiama alla prevenzione, alla gestione e alla riabilitazione della disabilità (in .pdf): viene chiesto alla Who di assistere gli Stati che ne fanno parte perché vengano portate avanti politiche nei confronti della disabilità e della riabilitazione, perché si lavori per uguali opportunità e vengano promossi i diritti umani delle persone con disabilità, perché vi siano una identificazione e un trattamento precoci. La Who ha, inoltre, sviluppato un piano di attività di sei anni (2006-2011): attività basate soprattutto sulle regole standard delle Nazioni Unite del 1993 e sulla risoluzione dell'Assemblea Mondiale della Salute del 2005 (in .pdf).
In conclusione ricordiamo l'emanazione della L. 170/2010 *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*, strumento importante, insieme alle *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* e alle *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento*, per definire un quadro di interventi oggi più che mai indispensabile.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno …… **3**

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Aanno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
1992	Legge	Parlamento	5 febbraio 1992, n. 104	Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.	Pubblicata in *GU 17 febbraio 1992, n. 39, SO*
1992	Decreto interministeriale		9 luglio 1992	Decreto applicativo dell'art. 13 della legge 104/92, sui criteri per la stipula degli accordi di programma.	
1992	dlgs		30 dicembre 1992, n. 502	Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.	GU Serie Generale n. 305 del 30 dicembre 1992

1993	Legge	Parlamento	18 marzo 1993, n. 67	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale.	GU n. 066 del 20/03/1993
1994	DPR		24 febbraio 1994	Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle Unità Sanitarie Locali in materia di alunni portatori di handicap.	GU n. 87 del 15 aprile 1994
1994	dlgs		16 aprile 1994, n. 297	Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado.	GU n. 115 del 19/5/1994
1995	DCPM		21 luglio 1995, n. 254	Carta dei servizi scolastici.	
1997	Legge	Parlamento	10 dicembre 1997 n. 425	Disposizione per la riforma degli esami conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore.	
1998	DM	Ministero del Lavoro	8 aprile 1998	Disposizioni concernenti i contenuti formativi delle attività di formazione degli apprendisti.	
1998	DPR		23 luglio 1998 n. 323	Regolamento recante disciplina degli esami di stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore a norma dell'art. 1 Legge 425 del 10 dicembre 1997 – e successive modificazioni.	
1999	dlgs		19 giugno 1999, n. 229	Norme per la realizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419.	GU n. 165 del 16 luglio 1999 – S0 n. 132
1999	Legge	Parlamento	17 maggio 1999 n. 144	Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali.	Gazzetta Ufficiale n. 118 del 22 maggio 1999 - SO n. 99
1999	DM		3 giugno 1999, n. 141	Formazione classi con alunni in situazione di handicap.	
2000	DPR		12 luglio 2000 n. 257	Regolamento di attuazione dell'art. 68 della Legge 17 maggio 1999 n. 144 concernente l'obbligo di frequenza di attività formative.	GU 15 settembre 2000, n. 216
2000	DPR		10 ottobre 2000 n. 333	Regolamento di esecuzione della legge del 12 marzo 1999 n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili.	GU 18/11/2000, n. 270
2000	Legge	Parlamento	8 novembre 2000 n. 328	Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.	GU n. 265 del 13 novembre 2000 - SO n. 186
2001	Nota ministeriale	MPI	30 novembre 2001, n. 3390	Assistenza di base agli alunni in situazione di handicap.	
2002	DM	MIUR	20 febbraio 2002	SSIS - Corso handicap 800 ore.	
2004	Legge	Parlamento	9 gennaio 2004 n. 4	Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici.	GU n. 13 del 17 gennaio 2004
2010	Legge		8 ottobre 2010	Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico.	GU n. *244 del 18-10-2010*

2011	DM	MIUR	12 luglio 2011	Modalità di formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici, le misure educative e didattiche di supporto utili a sostenere il corretto processo di insegnamento/apprendimento fin dalla scuola dell'infanzia, nonché le forme di verifica e di valutazione per garantire il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con diagnosi di Disturbo Specifico di Apprendimento.	
2011	DM	MIUR	30 dicembre 2011	Costituzione osservatorio disabilità.	

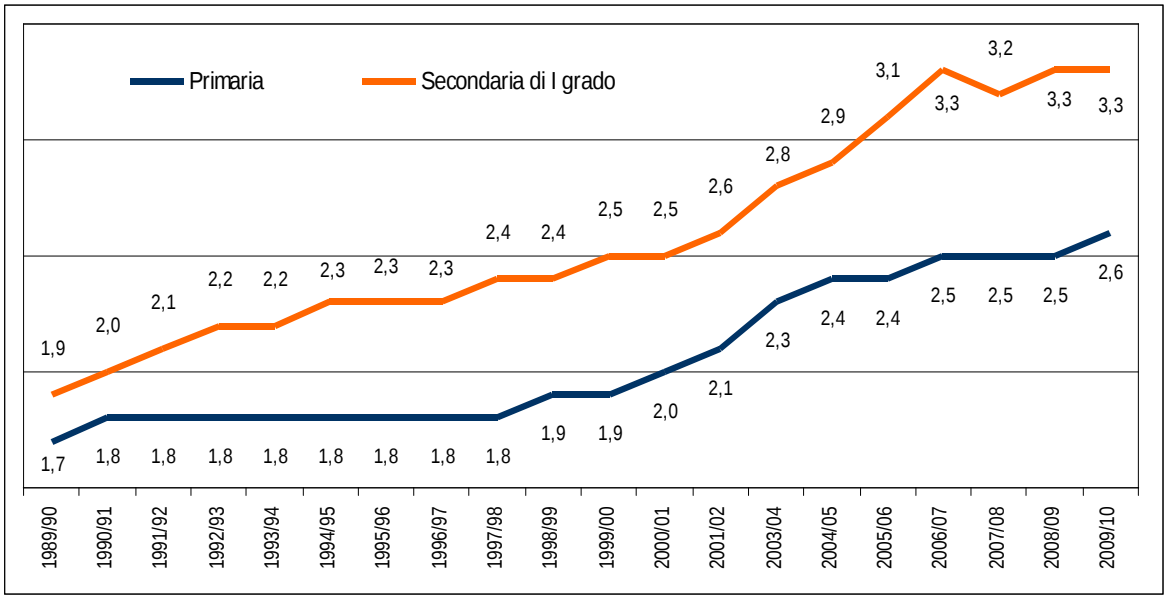
OBIETTIVO

Denominazione
Migliorare l'efficacia degli interventi sanitari mirati all'integrazione scolastica dei minori con disabilità.

Indicatori
a. punto di partenza (es.: % di bambini disabili accolti a scuola)
b. punto intermedio (es: % di incremento nel periodo di riferimento)

Nelle scuole primarie e secondarie di I grado statali e non statali, negli ultimi 20 anni, si è assistito a una crescita progressiva della presenza di alunni con disabilità. Per la scuola primaria si è passati dall'1,7% di alunni con disabilità sul totale degli iscritti nell'anno scolastico 1989/1990 (poco più di 54 mila alunni con disabilità) al 2,6% nell'anno scolastico 2009/2010. Per la scuola secondaria si sono registrati incrementi superiori: nel 1989-90 la percentuale di alunni con disabilità rappresentava l'1,9% del totale degli alunni (poco più di 45 mila alunni con disabilità), mentre nell'anno scolastico 2009/2010 tale percentuale raggiunge il 3,3% della popolazione scolastica.

Serie storica della percentuale di alunni con disabilità sul totale degli alunni per ordine scolastico



Dati MIUR

Gli alunni con disabilità presenti nella scuola dell'obbligo nell'anno scolastico 2009/2010 sono poco più di 130 mila; di questi, circa 73 mila sono studenti della scuola primaria e circa 59 mila della scuola secondaria di I grado. In entrambi gli ordini scolastici, le alunne con disabilità rappresentano solo un terzo della popolazione (nella scuola primaria sono 32,6% e nella scuola secondaria il 37,3% degli alunni con disabilità).
Nella scuola primaria la popolazione scolastica con disabilità ha un'età media intorno ai 9,7 anni e ben il 33% degli alunni frequentanti ha un'età superiore ai 10 anni. Nella scuola secondaria di I grado l'età media della popolazione con disabilità è pari a 13,5 anni, con una percentuale di alunni con età superiore ai 15 anni pari al 20%. Questi dati evidenziano un elevato livello di ripetenza nella popolazione con disabilità, fenomeno negativo in quanto, in alcuni casi, testimonia un semplice prolungamento nel tempo del progetto riabilitativo dell'alunno con disabilità, soprattutto in mancanza di servizi territoriali capaci di prendere in carico tali persone.

Tabella 1. Alunni con disabilità per presenza di autonomia, ripartizione e ordine scolastico. Anno 2009-10
(valori assoluti e valori percentuali)

	Autonomo		Non autonomo		Non indicato		Totale	
Ripartizione geografica	**Valori assoluti**	**Valori percentuali**	**Valori assoluti**	**Valori percentuali**	**Valori assoluti**	**Valori percentuali**	**Valori assoluti**	**Valori percentuali**
				Scuola primaria				
Nord	25.279	78,3	6.978	21,6	25	0,1	32.282	100,0
Centro	10.650	73,7	3.792	26,2	15	0,1	14.457	100,0
Mezzogiorno	18.438	69,3	8.167	30,7	21	0,1	26.626	100,0
Italia	54.367	74,1	18.937	25,8	60	0,1	73.364	100,0
				Scuola secondaria di I grado				
Nord	21.266	81,6	4.719	18,1	73	0,3	26.058	100,0
Centro	9.005	81,7	2.004	18,2	13	0,1	11.022	100,0
Mezzogiorno	15.917	73,6	5.680	26,3	22	0,1	21.619	100,0
Italia	46.188	78,7	12.403	21,1	108	0,2	58.699	100,0

Dati Istat

Il 25,8% degli alunni con disabilità ha problemi nello svolgere in modo autonomo almeno una delle seguenti attività: spostarsi all'interno della scuola, mangiare e andare in bagno in modo autonomo; il restante 74% degli alunni della scuola primaria non presenta problemi di questa natura. Nel Mezzogiorno si trova la percentuale più alta di alunni con disabilità con problemi di autonomia (30,7%), contro il 21,6% degli alunni con disabilità del Nord (tabella 1). Nella scuola secondaria di I grado si trova un quadro simile, con il 78,7% degli alunni con disabilità senza problemi di autonomia e il 21,1% con problemi di autonomia. La distribuzione territoriale evidenzia sempre una maggiore presenza di alunni con problemi di autonomia nel Mezzogiorno (26,3% rispetto al 18,1% del Nord).
Per quanto riguarda i problemi degli alunni della scuola primaria si riscontra che circa il 5% della popolazione con disabilità ha problemi di tipo visivo, circa il 5% problemi di tipo uditivo e circa il 14,3% problemi di tipo motorio (tabella 2).

Tabella 2. Alunni con disabilità per tipologia di problema, ripartizione e ordine scolastico. Anno 2009-2010 *(valori percentuali)*

Tipo di problema	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Scuola primaria				
Cecità	0,2	1,2	1,0	0,7
Ipovisione	5,1	3,8	4,5	4,6
Sordità acuta	2,0	1,3	1,9	1,8
Ipoacusia	4,3	4,2	4,3	4,3
Motoria	13,9	11,6	16,4	14,3
Disturbo specifico dell'apprendimento	18,3	29,1	34,7	26,4
Disturbo specifico del linguaggio	25,0	22,4	28,6	25,8
Disturbo generalizzato dello sviluppo	17,8	14,2	19,3	17,6
Ritardo mentale	43,1	33,0	40,3	40,1
Disturbi dell'attenzione	19,8	24,0	34,6	26,0
Disturbi affettivi relazionali	17,5	22,8	32,1	23,9
Disturbi comportamentali	15,8	14,4	21,3	17,5
Psichiatrica precoce	1,0	0,2	0,4	0,6
Altro	14,0	16,5	14,0	14,2
Scuola secondaria di I grado				
Cecità	0,5	0,5	1,3	0,8
Ipovisione	3,8	4,6	2,8	3,6
Sordità acuta	1,6	1,4	0,9	1,3
Ipoacusia	3,4	2,7	4,5	3,7
Motoria	9,5	9,6	14,2	11,2
Disturbo specifico dell'apprendimento	26,4	40,1	40,9	34,3
Disturbo specifico del linguaggio	15,0	16,3	22,3	17,9
Disturbo generalizzato dello sviluppo	10,2	12,5	13,8	12,0
Ritardo mentale	44,8	34,1	45,3	43,0
Disturbi dell'attenzione	17,5	22,8	32,1	23,9
Disturbi affettivi relazionali	18,1	15,8	24,6	20,0
Disturbi comportamentali	13,7	14,3	23,4	17,4
Psichiatrica precoce	1,5	0,5	1,3	1,3
Altro	16,4	15,4	14,3	15,4

Dati Istat

Le differenze territoriali per queste tipologie di problemi sono trascurabili, mentre risultano molto più evidenti per le tipologie di problemi non tradizionalmente rilevate. Infatti, a livello nazionale ben il 26,4% degli alunni ha difficoltà nell'apprendimento e il 26% ha difficoltà nell'attenzione, con valori che sul territorio vanno dal 18,3% di alunni con difficoltà nell'apprendimento e dal 19,8% di alunni con difficoltà nell'attenzione nelle regioni del Nord, al 34,7% e al 34,6%, rispettivamente, nel Mezzogiorno. Gli alunni della scuola primaria con problemi di ritardo mentale sono il 40,1% del totale di quelli con disabilità: la percentuale più bassa si riscontra al Centro (33%), mentre la più elevata al Nord (43,1% degli alunni con disabilità). Al Nord e al Centro c'è poi un'ampia quota di popolazione con disabilità che presenta una sola difficoltà (rispettivamente il 47,3% ed il 51,2%), mentre al Mezzogiorno sono ugualmente rappresentati gli alunni con una sola difficoltà (39,5%) e gli alunni che hanno tre difficoltà o più (35%).

Il quadro delle difficoltà presenti nella popolazione con disabilità della scuola secondaria di I grado rispecchia quanto riscontrato negli alunni della scuola primaria (tabella 2). Le difficoltà visive e uditive sono presenti in circa il 4% della popolazione, mentre l'11,2% della popolazione ha problemi di tipo motorio. Si riscontrano forti differenze territoriali, anche in questo ordine scolastico, per quanto concerne le difficoltà di apprendimento e le difficoltà nell'attenzione, le quali sono presenti rispettivamente nel 34,3% e nel 23,9% degli alunni con disabilità, con il valore minimo riscontrabile negli alunni con disabilità del Nord (rispettivamente 26,4% e 17,5%) e un valore massimo nel Mezzogiorno (rispettivamente 40,9% e 32,1%). Confermata, anche in questo caso, la prevalenza al

Nord e al Centro di alunni con una sola difficoltà (rispettivamente 55,4% e 54,4%), mentre nel Mezzogiorno sono il 42,9% gli alunni con una sola difficoltà e 34,6% quelli con tre difficoltà o più.
Quest'ultimo risultato, letto insieme alla maggiore presenza di alunni non autonomi, sembra evidenziare, per entrambi gli ordini scolastici, una maggiore complessità di bisogni nella popolazione scolastica con disabilità del Mezzogiorno rispetto a quella del resto della penisola.

L'inserimento a scuola dell'alunno con disabilità dovrebbe essere accompagnato dalla costruzione di un progetto educativo individuale basato sulla predisposizione della diagnosi funzionale da parte della ASL, del profilo dinamico funzionale da parte di una equipe multidisciplinare e del piano educativo individualizzato, redatto sempre da una equipe multidisciplinare. I risultati di seguito riportati forniscono l'informazione sulla redazione di questa documentazione, ma non consentono di valutarne la qualità, né il suo reale utilizzo nella realizzazione del progetto educativo individuale, laddove questo venga redatto.
Il 95% degli alunni con disabilità, in entrambi gli ordini scolastici, ha una diagnosi funzionale. Tale percentuale è superiore al 93% in tutte le ripartizioni e in tutti gli ordini scolastici considerati con un valore massimo pari al 97% nel Mezzogiorno (tabella 3). Minore (intorno all'85%) è invece la percentuale di alunni con un profilo dinamico funzionale. Al Centro e al Nord si trova la percentuale più alta di alunni con disabilità che non ha tale documentazione: rispettivamente, 17,1% e 18,7% degli alunni della scuola primaria e 14,9% e 13,5% degli alunni della scuola secondaria di I grado (tabella 3).
Per quanto riguarda il programma educativo individuale, le percentuali aumentano nuovamente per la scuola primaria, con valori superiori al 93%, e per la scuola secondaria, con valori superiori al 96% (tabella 3).
L'avere o meno una certificazione che attesti il proprio stato di disabilità è normativamente propedeutico all'erogazione da parte del sistema scuola dei servizi per l'integrazione. Nella realtà scolastica però la situazione è ben più differenziata. Nella scuola primaria il 72,7% degli alunni con disabilità possiede una certificazione di disabilità (l. 104/92): la percentuale più alta si riscontra al Nord (84,5%), la più bassa nel Mezzogiorno (63%) (tabella 4). Sono poco meno del 2% gli alunni con disabilità che hanno la sola certificazione di invalidità (L. 118/71). Il 13,8% degli alunni ha entrambe le certificazioni: al Mezzogiorno si riscontra la percentuale maggiore, con circa il 21% degli alunni, mentre al Nord tale percentuale si dimezza (9,2%). Gli alunni che, invece, non hanno alcuna certificazione sono l'11,8%, con un valore massimo al Centro, dove ben il 22,3% degli alunni non ha alcuna certificazione, mentre al Nord gli alunni senza certificazione sono solo il 5,5%.

Tabella 3. Alunni con disabilità per tipo di documentazione, presenza della documentazione, ripartizione e ordina scolastico. Anno 2009-2010

Ripartizione geografica	Diagnosi funzionale			Profilo dinamico funzionale			Programma educativo individualizzato		
	Presenza	Assenza	Non risponde	Presenza	Assenza	Non risponde	Presenza	Assenza	Non risponde
Scuola primaria									
Nord	94,1	5,2	0,7	81,4	17,1	1,5	96,7	3,1	0,2
Centro	92,9	6,5	0,7	77,0	18,7	4,4	92,8	5,6	1,6
Mezzogiorno	97,5	2,2	0,2	90,3	8,1	1,6	96,0	3,3	0,7
Italia	95,1	4,4	0,5	83,8	14,1	2,1	95,7	3,7	0,7
Scuola secondaria di I grado									
Nord	94,6	5,1	0,3	81,2	14,9	3,8	97,7	0,7	1,7
Centro	94,6	4,2	1,2	85,2	13,5	1,4	96,4	3,3	0,4
Mezzogiorno	97,6	1,9	0,4	91,6	6,8	1,6	98,7	0,8	0,4
Italia	95,7	3,8	0,5	85,5	11,7	2,6	97,8	1,2	1,0

Dati Istat

Tabella 4. Alunni con disabilità per tipologia di certificazione, ripartizione e ordine scolastico. Anno 2009-2010. *(valori percentuali)*

Ripartizione geografica	Solo certificazione di disabilità	Solo certificazione di invalidità	Sia certificazione di disabilità sia certificazione di invalidità	Nessuna certificazione	Totale
		Scuola primaria			
Nord	84,5	0,7	9,2	5,5	100,0
Centro	64,1	2,1	11,6	22,3	100,0
Mezzogiorno	63,0	2,8	20,6	13,7	100,0
Italia	72,7	1,7	13,8	11,8	100,0
		Scuola secondaria di I grado			
Nord	80,9	1,7	7,8	9,6	100,0
Centro	61,0	3,9	8,9	26,2	100,0
Mezzogiorno	52,6	2,4	21,8	23,1	100,0
Italia	66,8	2,4	13,1	17,7	100,0

Dati Istat

Per quanto riguarda la scuola secondaria di I grado si osservano le stesse differenze territoriali dell'ordine scolastico inferiore (tabella 4). A livello nazionale sono il 66,8% gli alunni ad avere la sola certificazione di disabilità (80,9% al Nord, 52,6% al Mezzogiorno); sono poco sopra il 2% quelli con la sola certificazione di invalidità, mentre rappresentano il 13,1% gli alunni con doppia certificazione (7,8% al Nord, 21,8% al Mezzogiorno). Gli alunni senza alcuna certificazione rappresentano il 17,7% della popolazione scolastica oggetto di studio (9,6% al Nord e 26,2% al Centro).

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

Realizzare una maggiore integrazione scuola/servizio specialistico Infanzia e Adolescenza / enti locali / terzo settore, al fine di rafforzare la validità dei protocolli condivisi di valutazione delle abilità e dei bisogni dei minori con bisogni educativi speciali, adottati dai Servizi Specialistici dell'Infanzia e dell'Adolescenza del Servizio Sanitario Nazionale – sia che si tratti di casi con disabilità già individuati, sia che si tratti di alunni che mostrano difficoltà di inserimento nel contesto scolastico – con particolare attenzione al processo di valutazione, redatto sul modello bio-psico-sociale dell'ICF, che costituisce la base per la proposizione del piano educativo individualizzato.

Le fonti dei dati sono:

- Indagine "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari" per la sezione relativa ai livelli di istruzione
- Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI) per tutte le altre sezioni.

Tabella 1. Alunni in situazione di handicap per ordine scolastico e tipo di scuola

Descrizione	*Alunni in situazione di handicap per ordine scolastico e tipo di scuola. Valori assoluti.*				
Scopo dell'indicatore	*Fornire una panoramica sull'inserimento scolastico degli alunni disabili nei vari ordini e tipi di scuola.*				
Definizione di disabilità utilizzata	*Gli alunni disabili sono definiti "alunni in situazione di handicap" e si distinguono nelle tre macrocategorie: psicofisico, uditivo e visivo.*				
Fonte	*Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI)*				
Anni disponibili	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
	2000-01D	2001-02D	2002-03D	2003-04D	2004-05D
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
	2005-06D	2006-07D	2007-08D	2008-09D	2009-10D
Note	*La tabella comprende sia le scuole statali che quelle non statali; 2) non sono disponibili i dati relativi alle scuole speciali o normali di tipo posto speciale per gli anni 2000-2001 e 2001-2002; 3) sono state inserite anche le scuole carcerarie e ospedaliere*				

Tabella 1.1. Alunni in situazione di handicap per ordine scolastico e tipo di scuola. Anno scolastico 2009-2010

Materna	Scuole normali	20.151	Scuole speciali o normali di tipo posto speciale	non riportato	Totale	20.151	Percentuale sul totale alunni	1,2
Elementare	Scuole normali	73.964	Scuole speciali o normali di tipo posto speciale	non riportato	Totale	73.964	Percentuale sul totale alunni	2,6
Secondaria di I grado	Scuole normali	59.345	Scuole speciali o normali di tipo posto speciale	non riportato	Totale	59.345	Percentuale sul totale alunni	3,3
Secondaria di II grado	Scuole normali	47.002	Scuole speciali o normali di tipo posto speciale	non riportato	Totale	47.002	Percentuale sul totale alunni	1,7
Totale	Scuole normali	200.462	Scuole speciali o normali di tipo posto speciale	non riportato	Totale	200.462	Percentuale sul totale alunni	2,2

Fonte: Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI), dati a.s. 2009-2010

Tabella 2. Alunni in situazione di handicap per regione e tipo di gestione

Descrizione	Alunni in situazione di handicap nelle scuole normali per regione e tipo di gestione della scuola. Valori assoluti e percentuali.				
Scopo dell'indicatore	Fornire la distribuzione sul territorio degli alunni in situazione di handicap delle scuole normali statali e non statali, evidenziando le aree in cui intensificare gli interventi.				
Definizione di disabilità utilizzata	Gli alunni disabili sono definiti "alunni in situazione di handicap" e si distinguono nelle tre macrocategorie: psicofisico, uditivo e visivo.				
Fonte	Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI)				
Anni disponibili	1999-00	2001-02	2003-04	2004-05	2005-06
	1999-00D	2001-02D	2003-04D	2004-05D	2005-06D
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	
	2006-07D	2007-08D	2008-09D	2009-10D	
Note	*1) Per la Valle d'Aosta manca la rilevazione in quanto è la regione ad avere competenze in materia di istruzione; 2) per il Trentino-Alto Adige la rilevazione riguarda le sole province di Trento e Bolzano; 3) sono state inserite anche le scuole carcerarie e ospedaliere.*				

Tabella 2.1. Alunni in situazione di handicap nelle scuole normali per regione e tipo di gestione della scuola. Valori assoluti e percentuali. A.s. 2009-2010

Regione	***Scuola statale***		***Scuola non statale***		***Totale***	
	v.a	% sul totale alunni	v.a.	%sul totale alunni	v.a.	%sul totale alunni
Piemonte	12.894	2,5	596	0,9	13.490	2,3
Valle d'Aosta	-	-	370	2,1	370	2,1
Lombardia	27.576	2,5	2.939	1,1	30.515	2,2
Trentino-Alto Adige	-	-	4.873	2,9	4.873	2,9
Veneto	13.135	2,3	1.097	0,9	14.232	2,0
Friuli-Venezia Giulia	2.670	1,9	152	0,8	2.822	1,8
Liguria	4.122	2,5	283	1,0	4.405	2,2
Emilia-Romagna	12.031	2,4	1.074	1,3	13.105	2,3
Toscana	9.436	2,1	381	0,9	9.817	2,0
Umbria	2.275	2,0	45	0,7	2.320	1,9
Marche	5.023	2,4	108	1,0	5.131	2,3
Lazio	21.641	3,1	1.539	1,3	23.180	2,8
Abruzzo	4.884	2,7	70	0,6	4.954	2,6
Molise	911	2,0	8	0,5	919	2,0
Campania	21.482	2,3	1.436	1,1	22.918	2,1
Puglia	13.060	2,0	353	0,8	13.413	1,9
Basilicata	1.537	1,7	20	0,5	1.557	1,7
Calabria	6.212	2,0	131	0,6	6.343	1,9
Sicilia	20.990	2,7	645	0,9	21.635	2,5
Sardegna	4.366	2,0	97	0,5	4.463	1,9
Italia	**182.245**	**2,4**	**16.217**	**1,3**	**200.462**	**2,2**

Fonte: Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI), dati per regione a.s. 2009-2010

Tabella 3. Alunni in situazione di handicap della scuola secondaria di II grado nelle scuole normali per tipo di istruzione e anno di corso

Descrizione	Alunni in situazione di handicap della scuola secondaria di II grado nelle scuole normali per tipo di istruzione e anno di corso. Valori assoluti e percentuali.				
Scopo dell'indicatore	Evidenziare l'affluenza nella scuola secondaria di II grado di alunni in situazione di handicap e i momenti critici nel corso del ciclo scolastico a seconda del tipo di istruzione prescelta. Si individua inoltre l'orientamento prevalente nelle scelte formative dello studente disabile.				
Definizione di disabilità utilizzata	Gli alunni disabili sono definiti "alunni in situazione di handicap" e si distinguono nelle tre macrocategorie: psicofisico, uditivo e visivo.				
Fonte	Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI)				
Anni disponibili	1999-00	2001-02	2003-04	2004-05	2005-06
	1999-00D	2001-02D	2003-04D	2004-05D	2005-06D
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	
	2006-07D	2007-08D	2008-09D	2009-10D	
Note	*La tabella comprende sia le scuole statali che quelle non statali.*				

Tabella 3.1. Alunni in situazione di handicap della scuola secondaria di II grado nelle scuole normali per tipo di istruzione e anno di corso. Valori assoluti e percentuali. Anno scolastico 2009-10

Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	1° anno di corso	Valori assoluti	1.483	Valori percentuali	0,6
Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	2° anno di corso	Valori assoluti	1.281	Valori percentuali	0,6
Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	3° anno di corso	Valori assoluti	1.171	Valori percentuali	0,5
Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	4° anno di corso	Valori assoluti	978	Valori percentuali	0,4
Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	5° anno di corso	Valori assoluti	963	Valori percentuali	0,5
Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	Totale	Valori assoluti	5.876	Valori percentuali	0,5
Istruzione Tecnica	1° anno di corso	Valori assoluti	2.767	Valori percentuali	1,3
Istruzione Tecnica	2° anno di corso	Valori assoluti	2.349	Valori percentuali	1,3
Istruzione Tecnica	3° anno di corso	Valori assoluti	1.946	Valori percentuali	1,1
Istruzione Tecnica	4° anno di corso	Valori assoluti	1.734	Valori percentuali	1,1
Istruzione Tecnica	5° anno di corso	Valori assoluti	1.615	Valori percentuali	1,0
Istruzione Tecnica	Totale	Valori assoluti	10.411	Valori percentuali	1,2
Istruzione Professionale	1° anno di corso	Valori assoluti	7.058	Valori percentuali	4,6
Istruzione Professionale	2° anno di corso	Valori assoluti	6.149	Valori percentuali	5,1
Istruzione Professionale	3° anno di corso	Valori assoluti	5.747	Valori percentuali	5,2
Istruzione Professionale	4° anno di corso	Valori assoluti	4.324	Valori percentuali	4,6
Istruzione Professionale	5° anno di corso	Valori assoluti	3.548	Valori percentuali	4,5
Istruzione Professionale	Totale	Valori assoluti	26.826	Valori percentuali	4,8
Istruzione Artistica	1° anno di corso	Valori assoluti	883	Valori percentuali	3,8
Istruzione Artistica	2° anno di corso	Valori assoluti	852	Valori percentuali	4,2
Istruzione Artistica	3° anno di corso	Valori assoluti	810	Valori percentuali	4,1
Istruzione Artistica	4° anno di corso	Valori assoluti	708	Valori percentuali	3,9
Istruzione Artistica	5° anno di corso	Valori assoluti	636	Valori percentuali	4,3
Istruzione Artistica	Totale	Valori assoluti	3.889	Valori percentuali	4,1
Totale scuola secondaria di II grado	Totale	Valori assoluti	47.002	Valori percentuali	1,7

Fonte: Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI), dati a.s. 2009-2010

Tabella 4. Serie storica degli alunni in situazione di handicap nelle scuole statali normali per regione. Valori assoluti

Regione	***Anno scolastico***								
	2001/02	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**	**2006/07**	**2007/08**	**2008/09**	**2009/10**
Piemonte	8.817	9.428	9.815	9.968	10.534	11.188	11.503	12.075	12.894
Lombardia	17.029	19.174	20.506	22.091	23.729	25.559	25.397	26.086	27.576
Veneto	8.969	9.691	9.939	10.331	11.098	11.776	12.266	12.457	13.135
Friuli-Venezia Giulia	2.206	2.380	2.458	2.530	2.665	2.791	2.707	2.653	2.670
Liguria	3.191	3.093	3.335	3.498	3.627	3.884	3.713	3.848	4.122
Emilia-Romagna	7.957	8.778	9.274	9.565	10.215	10.855	11.216	11.910	12.031
Toscana	5.794	6.615	6.964	7.372	7.974	8.592	8.615	8.906	9.436
Umbria	1.601	1.717	1.757	1.837	1.948	2.044	2.176	2.103	2.275
Marche	2.899	3.144	3.388	3.528	3.773	4.133	4.464	4.769	5.023
Lazio	14.183	16.434	16.102	16.767	18.444	19.496	20.049	20.873	21.641
Abruzzo	3.579	3.876	3.952	4.002	4.226	4.360	4.532	4.683	4.884
Molise	719	863	792	822	883	877	862	889	911
Campania	17.187	20.215	19.158	20.395	21.871	22.356	21.422	21.075	21.482
Puglia	11.153	11.836	12.000	12.412	12.871	13.210	13.077	12.996	13.060
Basilicata	1.390	1.463	1.384	1.340	1.396	1.441	1.491	1.513	1.537
Calabria	5.974	6.276	6.291	6.320	6.517	6.663	6.278	6.180	6.212
Sicilia	15.561	17.014	17.894	18.568	19.288	19.901	20.221	20.701	20.990
Sardegna	4.193	4.392	4.288	4.311	4.478	4.566	4.415	4.617	4.366
Italia	**132.402**	**146.389**	**149.297**	**155.657**	**165.291**	**173.692**	**174.404**	**178.034**	**184.245**

Fonte: Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI)

Tabella 4.1. Serie storica della percentuale di alunni in situazione di handicap nelle scuole statali normali per regione

Regione	*Anno scolastico*							
	2002/03	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**	**2006/07**	**2007/08**	**2008/09**	**2009/10**
Piemonte	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5
Lombardia	1,9	2,0	2,1	2,3	2,4	2,3	2,4	2,5
Veneto	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3
Friuli-Venezia Giulia	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Liguria	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,5
Emilia-Romagna	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4
Toscana	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Umbria	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	2,0
Marche	1,6	1,7	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2	2,4
Lazio	2,4	2,3	2,4	2,6	2,8	2,8	3,0	3,1
Abruzzo	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
Molise	1,7	1,6	1,7	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Campania	2,0	1,9	2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3
Puglia	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Basilicata	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7
Calabria	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,0	2,0	2,0
Sicilia	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
Sardegna	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Italia	**1,9**	**2,0**	**2,0**	**2,2**	**2,3**	**2,3**	**2,3**	**2,4**

Fonte: Sistema Informativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI)

Ricognizione informativa presso i Ministeri

Il MIUR segnala i seguenti progetti specifici

- Progetto "Nuove tecnologie e disabilità" (materiali al link: http://archivio.pubblica.istruzione.it/dgstudente/disabilita/ntd/presentazione.shtml)
- Piano di formazione nazionale I CARE (materiali al link: http://archivio.pubblica.istruzione.it/dgstudente/icare/presentazione.shtml)
- Protocollo di intesa fra MIUR – AID – FTI (ambito "Dislessia")
- Progetto ICF. Dal modello dell'OMS alla progettazione per l'inclusione (materiali al link: http://www.istruzione.it/web/istruzione/disabilita)
- Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale 2007-2013, Asse I Obiettivo C Azione C.1, "PON SOS Studenti" offre alle istituzioni scolastiche e ai docenti impegnati nelle attività di recupero e di sostegno uno strumento in più, attraverso attività aggiuntive a quelle ordinarie, per la gestione e la conduzione delle attività di rinforzo. La piattaforma on-line "PON SOS studenti" è un ambiente per l'apprendimento rivolto agli studenti del biennio della scuola secondaria di secondo grado, in particolare a coloro che abbiano contratto debiti formativi o abbiano incontrato particolari difficoltà negli apprendimenti di base. Gli studenti iscritti trovano nella piattaforma http://puntoedu.indire.it/pon_sosstudenti/iscrizione/ materiali multimediali per l'approfondimento di alcuni argomenti del curricolo delle quattro discipline prese in esame, oltre ad una serie di servizi on-line, secondo la logica della nuova comunicazione in rete. Possono seguire percorsi individualizzati e nello stesso tempo prendere parte a gruppi di discussione attivi, gestiti da docenti esperti. (info_ponsosstudenti@indire.it **)**

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Miur
Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Minori e famiglie

Indicatori

- n. bambini con disabilità (o BES) accolti nella scuola …
- n. progetti tesi a migliorare i processi di integrazione tra scuola, Servizio sanitario, ente locale, terzo settore …
- n. progetti indirizzati al sostegno delle famiglie con figli disabili …

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A07

LINEE DI ORIENTAMENTO UNITARIE PER IL SERVIZIO SOCIALE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Il Servizio Sociale Professionale, ai sensi dell'art. 22 della legge 328/2000, è un servizio sociale locale (presso Comune e ASL) dovuto per i cittadini di ogni età, a tutela dei loro diritti sociali.
Il processo federalista dovrà garantire un'equa redistribuzione delle risorse impegnate nei servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, soprattutto al fine di perequare le opportunità tra le regioni più svantaggiate e quelle più ricche
La spesa per ASSISTENZA-beni e servizi ha un andamento a campana con una caduta a partire dal 2008. Questo dato sembra legato al progressivo depotenziamento della legge 328/2000, che si riflette anche sulla programmazione locale, sull'autonomia dei territori per procedere alla realizzazione di servizi legati alle specifiche esigenze e caratteristiche, a partire dai diritti sociali e soggettivi comprensibili e interpretabili all'interno dei processi di programmazione nei piani di zona, luogo privilegiato per intercettare fenomeni sociali, e problematiche. Occorre affrontare i bisogni valorizzando e riallocando le risorse secondo le priorità individuate, mettere a sistema i servizi per provocare impatti sociali desiderabili, superando l'attuale frammentazione dei provvedimenti e delle misure ancora centralizzate e rispondenti a logiche di categoria di bisogno, fuori di un disegno complessivo.
I servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza dovranno prevedere azioni che favoriscano la piena integrazione dei soggetti in età evolutiva: servizi adeguati per l'integrazione scolastica, per lo sviluppo culturale, espressivo, sociale, per la salute fisica, attraverso la predisposizione di progetti specifici territoriali per permettere a tutti i cittadini in minore età la partecipazione ad attività sportive, ricreative artistico-espressive, nonché servizi di supporto all'adempimento del diritto allo studio, con iniziative scolastiche ed extrascolastiche.
Il bambino e la bambina devono avere il diritto di formarsi le proprie opinioni e queste devono essere prese in considerazione e rispettate.
Tutti i bambini e le bambine devono conoscere e avere facile accesso ai servizi sociali e sanitari e i genitori devono essere sostenuti e incoraggiati a rivolgersi ai servizi a disposizione dei bambini attraverso spazi dedicati (fisici e temporali) che rispettino la privacy e la possibilità di accedere ai servizi anche in autoriferimento, gli operatori dovranno essere formati specificamente e in base alle esigenze dei diversi cicli evolutivi.
I bambini e le bambine hanno diritto alla continuità educativa e assistenziale in tutti i servizi in cui sono coinvolti. È importante perseguire, anche attraverso la continuità, un elevato livello qualitativo del servizio, evitando quanto più possibile l'avvicendarsi di operatori diversi e favorendo, invece, l'instaurarsi di rapporti sociali improntati alla fiducia nelle istituzioni, alla soddisfazione del cittadino minore d'età e del suo bisogno di benessere.
I bambini non sono esseri incompleti ma consumatori di servizi nel loro pieno diritto e devono potere esprimere la loro opinione in merito a come sono trattati, in modo da potere influenzare direttamente i servizi e gli interventi messi loro a disposizione.
Il diritto alla partecipazione è correlato strettamente con la formazione della persona: esiste infatti un legame causale tra l'intensità dei processi partecipativi, sperimentati in famiglia e a scuola, e

livello della scala di autoefficacia.
L'assistenza sociale e il sostegno alle famiglie devono essere garantiti dai consultori familiari, perché i bambini e le bambine possano crescere attraverso l'educazione dei genitori.
Nel rispetto della fisiologia delle fasi di sviluppo e della loro specificità i servizi predisporranno protocolli di collaborazione per evitare la cristallizzazione e la cronicizzazione di segnali di disagio funzionali a determinati fattori ambientali o personali o relazionali.
Occorre introdurre misure in grado di garantire i processi di presa in carico e di protezione sociale nelle diverse fasi evolutive e nei passaggi critici. È quindi necessario predisporre un sistema informativo efficiente, in grado di monitorare in modo affidabile e tempestivo la situazione di ciascun minore preso in carico dai servizi.

Le principali prestazioni di Servizio Sociale sono:

Segretariato sociale di Servizio Sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari consistente in:

- Informazione sulle opportunità offerte dalla rete dei servizi e dalla comunità.
- Lettura del bisogno, definizione del problema e accompagnamento nell'attivazione nei successivi percorsi di assistenza.
- Raccolta sistematica dei dati e delle informazioni - Profili di comunità in riferimento alla popolazione infantile e giovanile presente nei singoli territori.
- Promozione di reti solidali, anche ai fini della prevenzione dei rischi del disagio sociale.

Servizio Sociale Professionale consistente in:

- Sostegno e accompagnamento al minore.
- Sostegno e accompagnamento e alla famiglia.
- Sostegno alle responsabilità genitoriali.
- Mediazione familiare e sociale.

Servizio di Pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personale e familiare consistente in:

- Accoglienza, assistenza e cura alla persona (se necessario collegamento con prestazioni sanitarie e sociosanitarie di base).
- Prestazioni economiche.
- Ripristino delle possibili relazioni familiari e sociali.

Le prestazioni sono finalizzate a prendere in carico e rimuovere le situazioni di emergenza dovute a fragilità sociali e ad accompagnare il minore e la sua famiglia a fruire delle prestazioni offerte dalla rete si servizi appropriate al bisogno.

Assistenza domiciliare consistente in:

- Assistenza e cura del minore.
- Aiuto per il soddisfacimento di esigenze individuali e per favorire l'autosufficienza nelle attività quotidiane.
- Promozione e mantenimento dei legami sociali e familiari.
- Sostegno e consulenza al *caregiver.*
- Attività di socializzazione.
- Attività di stimolo dei rapporti interrelazionali.
- Attività di integrazione con il contesto sociale.
- Attività di stimolo per lo sviluppo e mantenimento dei livelli cognitivi.
- Sostegno e consulenza ai familiari.
- Sostegno psicologico ai minori e alle donne minacciate o vittime di violenza.

L'analisi corrente delle attività svolte dal Servizio Sociale in materia di affido rivela alcuni elementi di criticità; in particolare l'esigenza (segnalata dall'Ordine degli Assistenti Sociali) è anche quella di stimare se lo standard degli Assistenti Sociali presenti nelle diverse realtà locali è congruo e adeguato a garantire la presenza specifica per un buon lavoro nelle équipe multi-disciplinari che si occupano dell'affido.
È altresì opportuno mettere in evidenza che la complessità sempre maggiore della materia di intervento e di tutela dei diritti del minore di età richiede una figura di Assistente Sociale sempre più preparata per interagire con i diversi attori del contesto e permettere il miglior compimento dei progetti personalizzati, in particolare dell'affido come dell'Assistenza Sociale in genere.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Linee di orientamento unitarie.

OBIETTIVO

Denominazione
Favorire l'unitarietà nelle metodologie di intervento e nell'organizzazione del Servizio Sociale rispetto a Segretariato di Servizio Sociale, Presa in carico di Servizio sociale e Pronto intervento sociale per garantire ai soggetti in crescita e alle loro famiglie: adeguata copertura e professionalità nell'accoglienza, nell'ascolto attento e nell'accesso ai servizi sociali e socio-sanitari; studio della situazione peculiare e complessiva, risposte professionali, tempestive e qualificate anche nelle situazioni di urgenza-emergenza in cui si trovano minori.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Predisposizione e approvazione di linee di orientamento unitarie per il territorio nazionale e condivise tra i diversi soggetti, istituzionali e non, portatori di interessi qualificati in materia di Servizio Sociale con particolare riferimento all'infanzia e all'adolescenza.
Il documento svilupperà gli aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e professionali dei diversi aspetti che riguardano il Servizio Sociale, tra cui:
– caratteristiche e requisiti di base del Segretariato di Servizio Sociale per informazione, (aiuto), consulenza, ed eventuale accompagnamento verso la presa in carico con segnalazione per individuazione dei possibili percorsi di risposta;
– caratteristiche e requisiti di base del Servizio Sociale Professionale, in relazione a:

- modalità di tutela, accompagnamento e presa in carico di situazioni di disagio, crisi e conflittualità in famiglie e che coinvolgano minori, di sviluppo dei processi di aiuto e di inclusione sociale con e per i soggetti in crescita,
- (un adeguato e sostenibile) rapporto tra operatori e numero di abitanti, per adeguati carichi di lavoro, e per la qualità degli interventi;

– caratteristiche e requisiti di base del Servizio di pronto intervento sociale, in relazione alle modalità di:

- funzionamento e risposte adeguate ai bisogni dei minori in situazioni di urgenza ed emergenza,
- raccordo per costituzione di una rete di pronta accoglienza che possa rispondere alle urgenze ed emergenza che si presentano sul territorio,
- raccordo tra gli enti e le istituzioni che intervengono su situazioni di emergenza,
- formazione specifica e supervisione per gli operatori che operano in situazioni di urgenze ed emergenza.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
MIUR
Regioni
Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Minori e famiglie; operatori del settore della giustizia e dei servizi sociali.

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell'incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell'area del servizio sociale.

Schede azioni/progetti mappati
L'Ordine Nazionali degli Assistenti sociali ha portato a termine un primo lavoro di "Linee guida per la regolazione dei processi di sostegno e allontanamento del minore". Si tratta di un'azione non governativa che viene segnalata come esempio da cui muovere per una riflessione più attenta del problema.
Le linee guida rappresentano il momento conclusivo di un articolato lavoro di riflessione e approfondimento che ha visto coinvolti molteplici attori[1]. Il documento elenca alcuni elementi da tenere in considerazione in caso di allontanamento di un minore, ed esplicita la necessità di potenziare il sostegno alle famiglie non solo in funzione preventiva rispetto agli interventi più traumatici, ma anche, successivamente, per consentire una comprensione della ragioni del provvedimento e una possibile crescita e recupero delle risorse interne al nucleo familiare. Precisa inoltre che in caso di allentamento va sempre perseguito un intervento che tenga in considerazione il rispetto delle persone, l'informazione dei soggetti coinvolti, la ricerca delle modalità più opportune per l'esecuzione del provvedimento e la necessaria tempestività, in relazione sia alla sua efficacia sia all'esigenza di ridurre quanto più possibile il trauma che il minore e i suoi familiari possono riportare.
A livello regionale si osserva una diffusa attività di indirizzo e di orientamento volta a uniformare le prassi, specializzare le funzioni dei servizi, il loro livello di conoscenze.

[1] L'Associazione Italiana Magistrati e per la Famiglia, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, il Consiglio Nazionale Forense, il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Commissione Minori dell'Associazione Nazionale Magistrati, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A08

SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ NELLE FAMIGLIE FRAGILI E PREVENZIONE DELL'ALLONTANAMENTO DALLA FAMIGLIA

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Nella denominazione l'azione recita:

- favorire la responsabilità e la competenza genitoriale nelle famiglie fragili;
- tutelare il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, evitandone l'allontanamento attraverso interventi di presa in carico precoce.

Si tratta in realtà di due ambiti affini e correlati, ma distinti. Il target delle azioni sembra diverso, nel primo si parla di famiglie genericamente fragili, in uno di famiglie specificatamente a rischio di allontanamento. In ogni caso non si parla di un servizio, ma di un insieme di azioni che comprende e coinvolge un vasto *range* di servizi e soggetti, un insieme «dis-integrato» di interventi e di progetti, di cui non è chiara né l'area di confine degli interventi stessi, né una politica di contesto, in quanto, come abbiamo visto sopra, non vi è un riferimento univoco a un testo di legge, ma molteplici riferimenti a diversi articoli di leggi diverse, nonostante, a ben guardare, l'art. 3 della L. 149/2001 potrebbe in realtà costituire un riferimento molto chiaro a quest'area di interventi.

Si tratta quindi di un costrutto, "prevenzione dell'allontanamento", poco detto, poco praticato, poco pensato e poco codificato che sta emergendo nella coscienza collettiva degli operatori solo da pochi anni, in seguito anche alle iniziative di ricognizione del Centro nazionale sulla situazione dei bambini fuori famiglia in Italia, e in particolare della ricognizione effettuata nel 2008 sullo stato di attuazione della legge 149 e pubblicata nel Quaderno 48/2009 che ha messo in evidenza, fra l'altro, che i bambini fuori famiglia sono in aumento e che, a fronte di un forte e diffuso investimento sulla formazione delle famiglie affidatarie e delle comunità residenziali, vi è stato un debole investimento sul rafforzamento delle famiglie di origine. Si è lavorato, cioè, per allontanare bene più che per non allontanare: "La grande assente è la famiglia di origine: se abbiamo già ampiamente evidenziato che, rispetto ai soggetti coinvolti, in 14 Regioni e Province autonome sono stati implicati tutti i soggetti previsti dall'art. 3 (famiglie affidatarie, adottive, operatori della comunità, cittadinanza, famiglie d'origine), emerge con forza, come dato trasversale dal Nord al Sud dell'Italia, il fatto che il soggetto a cui sono state rivolte meno iniziative formative è, paradossalmente, quello a cui la legge pensa come primo, ossia le famiglie di origine".

Nel Quaderno si afferma pertanto la necessità:

- di informazioni esaurienti su processi ed esiti, ossia sulla questione dell'appropriatezza degli interventi;
- di rilancio delle azioni e dei servizi locali miranti al ricongiungimento familiare con opportune attività di sostegno al recupero delle responsabilità familiari e la costruzione delle condizioni e delle risorse perché i servizi possano operare in questa direzione;
- di interventi preventivi e promozionali di sostegno alle situazioni familiari a "rischio di pregiudizio";
- di riconoscimento alle misure di sostegno alle famiglie di origine: "Accade come se si viaggiasse lungo due strade parallele: da un lato ci sono le attività educative volte al benessere, centrate sull'*empowerment*; dall'altro quelle per contrastare il disagio e intervenire in forma riparativa rispetto a esiti patologici già evidenti. La prevenzione secondaria non riguarda tanto specifiche

tipologie di attività, essa è invece un habitus mentale, un approccio trasversale a differenti piani di intervento con bambini e famiglie" (Q.48, p. 244).
In continuità con tutto questo, anche nel seguente Quaderno 49 che effettua una ricognizione sui progetti finanziati nelle città riservatarie del fondo della L. 285/1997, si rinviene la necessità di "una cornice culturale e di orientamenti in cui si possano condividere, tra i diversi soggetti istituzionali e tra i servizi e gli operatori di diverse aree del Paese, un linguaggio, strumenti e procedure utili al lavoro quotidiano e alla verifica del rispetto dei diritti dei bambini e del loro diritto ad avere una famiglia".

La ricerca internazionale è abbastanza univoca nell'affermare che, anziché orientarsi verso la "protezione del minore", sembra prioritario centrare l'intervento sulla "protezione della famiglia" e delle sue relazioni sociali evitando di allontanare da essa il bambino e cercando il modo per aiutare i genitori a prendersi adeguatamente cura dei propri figli. Dal punto di vista concettuale, sembra dunque che l'azione si possa collocare dentro l'ambito del cosiddetto *Parenting Support*, un campo di politiche in piena espansione in tutta Europa, in quanto, ad esempio, dal 1989, l'European Observatory on National Family Policies evidenzia la necessità di un "investimento sociale" verso bambini e genitori.
L'interesse per il *parenting* nasce infatti dalle recenti ricerche *evidence based* sull'impatto di una genitorialità positiva e di una buona educazione sullo sviluppo (Bronfenbrenner, 2005) e la salute del bambino, come dimostrano anche oggi le neuroscienze (Hoskink et al., 2010), come anche dall'impatto di una genitorialità carente sulla povertà, i disordini e i comportamenti antisociali e diversi fattori di rischio (Oates, 2010). Gran parte degli autori preferisce pertanto oggi situare il tema in una logica di promozione dei fattori protettivi dello sviluppo umano nella prospettiva della resilienza – intesa come capacità di far fronte alle avversità e alle situazioni difficili e/o traumatiche, raggiungendo, nel tempo, una forma di riorganizzazione funzionale della propria vita – e del sostegno alla genitorialità piuttosto che sulla prevenzione del rischio e la riduzione della vulnerabilità, introducendo così il paradigma socio-educativo del rafforzamento delle competenze parentali non solo nell'area della prevenzione primaria o protezione, ma anche nell'area delle prevenzione secondaria o selettiva e quindi specificatamente nell'area della protezione e cura dei bambini e ragazzi.
L'introduzione di questa logica sta facendo sì che nella gran parte dei Paesi occidentali si stiano imponendo due macro-obiettivi del sistema di welfare:
1. diminuire il numero di bambini in collocamento esterno, le residenzialità
2. migliorare l'appropriatezza degli interventi di allontanamento.
A questo fine si stanno diffondendo progetti per evitare l'allontanamento (area della *family preservation*) fra cui stanno assumendo rilievo gli *home intensive care program*, in cui la priorità è sul *parenting* come *focus* per il cambiamento positivo nella famiglia. Ad esempio, le linee guida per la prevenzione del maltrattamento all'infanzia elaborate dall'Organizzazione mondiale della sanità mettono in evidenza la centralità della prevenzione e tra le strategie che vengono individuate come prioritarie vi sono le pratiche di *home visiting.*
A fianco a quest'area di progetti si colloca tutta l'area dei progetti per favorire il processo di riunificazione familiare (*family reunification*) finalizzati più specificatamente alla riduzione dei tempi dei collocamenti esterni, ma sempre con un *focus* importante sulle competenze parentali.
Il termine "programma" usato nell'ambito anglofono per definire questa tipologia di interventi evoca il riferimento a una qualche evidenza scientifica, pensato e organizzato prima dell'intervento stesso, con indicazione chiara del quadro teorico, dei metodi pedagogici che giustificano le azioni, gli strumenti, gli obiettivi, le azioni.
La difficoltà è dunque quella di definire l'area di confine e la specificità di questi interventi, in quanto la prevenzione può essere primaria, secondaria e terziaria e quindi coprire un target di famiglie e interventi eccessivamente ampio, come si evince dal fatto che in questo ambito si parla indifferentemente di famiglie in condizioni di disagio, fragili, vulnerabili, a rischio di allontanamento e/o pregiudizio ecc., probabilmente eludendo la questione chiave: quali sono le famiglie target di questi interventi?

Ben sapendo che ogni distinzione è fittizia e artificiale e che spesso non è accompagnata da una uniformità nel valutare né le competenze dei genitori, né la situazione dei bambini, un passo utile potrebbe essere quello di centrare gli interventi preventivi sul criterio della risposta degli adulti *caregivers* ai bisogni dei bambini, compresi però non come individui, ma come soggetti nel loro mondo relazionale, intendendo tali bisogni come orizzonte verso cui orientare l'intervento. In questo modo sarebbe forse possibile definire il target distinguendo fra:

- bambini che crescono in famiglie in cui fanno esperienza di ben-trattamento rispetto ai loro bisogni evolutivi;
- bambini che crescono in famiglie in cui fanno esperienza di trascuratezza/negligenza rispetto ai loro bisogni evolutivi;
- bambini che crescono in famiglie in cui fanno esperienza di mal-trattamento rispetto ai loro bisogni evolutivi.

In ogni caso, per recensire l'esistente e progettare il futuro è necessaria una definizione più precisa dei target, di una cornice culturale e di un linguaggio comune che possano delimitare il campo di una *politica* della prevenzione degli allontanamenti e che definisca gli elementi costitutivi delle pratiche/azioni/progettualità/interventi definibili come prevenzione degli allontanamenti.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
2001	Legge	28 marzo 2001, n. 149	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile. Rilevante l'articolo 3.	GU n. 96 del 26 aprile 2001
2001	Legge	5 aprile 2001, n. 154	Misure contro la violenza nelle relazioni familiari.	GU n. 98 del 28 aprile 2001
2000	Legge	8 novembre 2000, n. 328	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.	GU n. 265 del 13 novembre 2000 - SO n. 186
1997	Legge	28 agosto 1997, n. 285	Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Rilevante l'articolo 4.	GU n. 207 del 5 settembre 1997
1983	Legge	4 maggio 1983, n. 184	Diritto del minore ad una famiglia.	GU 17 maggio 1983, n. 133, *SO*

OBIETTIVO

Denominazione
- Favorire la responsabilità e la competenza genitoriale nelle famiglie fragili
- Tutelare il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, evitandone l'allontanamento attraverso interventi di presa in carico precoce.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Convocazione di un tavolo tra Stato e Regioni per la definizione di linee di orientamento condivise in materia di:
– supporto alle famiglie giovani, a quelle numerose e a quelle monoparentali, con particolare attenzione a favorire la permanenza del "primo anno di età del figlio in famiglia";
– sostegno, accompagnamento, presa in carico della famiglia d'origine al fine di evitare qualunque forma di allontanamento di minori, soprattutto per cause di tipo economico e/o di carenze "materiali".

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori e attuatori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Regioni
Coordinamento nazionale servizi affido

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Minori e famiglie; operatori dei servizi.

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Schede azioni/progetti mappati
Di seguito viene presentata una rassegna ragionata dei progetti repertoriati nei Quaderni 48 e 49, seguita da una breve presentazione di tre progetti (Dare una famiglia a una famiglia, RISC e P.I.P.P.I.) che non sono segnalati (tranne Dare una famiglia a una famiglia) nei Quaderni, perché successivi alle rilevazioni. Mancano evidentemente informazioni su altri progetti che non sono reperibili nei sovracitati quaderni.
Questa rassegna si basa su una definizione che è stata proposta nel Q. 49 e che giustifica l'inclusione di certi progetti invece che altri in essa: "La strategia della prevenzione è basata sul rafforzamento dei fattori protettivi e della resilienza nei bambini, nella famiglia, nella comunità, per ridurre o eliminare l'incidenza dei fattori di rischio del maltrattamento e quindi le condizioni che portano a dover attivare interventi di protezione nei termini di allontanamento dei minori dal nucleo familiare.
Le priorità di intervento individuate sono:

- facilitare l'accesso ai servizi di base e di supporto ai genitori; sviluppare una rete sociale di integrazione e solidarietà.
- servizi di educazione e formazione familiare sullo sviluppo del bambino, sul rafforzamento dell'attaccamento sicuro e precoce, sull'adozione di comportamenti appropriati per fasce di età, sulla gestione dello stress e il *problem solving*;
- continuità di servizi e formazione per famiglie a rischio, quali *counseling* familiare, *home visiting*, assistenza domiciliare in fase prenatale e neonatale, programmi specifici per gruppi target;
- offerta di sistemi di sicurezza economica per le famiglie povere (programmi di riduzione della povertà infantile)".

Q. 48. I progetti nelle città riservatarie finanziati dal 2001 al 2008
Come si diceva sopra, l'obiettivo di questa ricognizione è stato quello di verificare il grado di applicazione dei contenuti della 149.

In totale in questa rassegna sono stati recensiti 475 progetti, di cui il 33% nell'area del sostegno alla genitorialità (art. 4 L. 285) e si è evidenziato un peso rilevante della progettualità destinata alla prevenzione secondaria e terziaria per fronteggiare il disagio minorile e familiare.
L'eterogeneità delle esperienze raccolte rispetto all'ambito degli interventi territoriali non permette di sviluppare una loro comparazione. Nell'insieme, le dimensioni di maggiore innovazione sono rintracciabili nel tentativo di costruire modalità di interventi di supporto alle famiglie per prevenire l'allontanamento tramite un lavoro dei servizi sempre più precoce e sempre più competente nella diagnosi del disagio infantile e/o tramite il coinvolgimento di reti familiari a supporto delle famiglie, potenziando esperienze di prossimità e di vicinato.

Gli interventi territoriali di contrasto all'allontanamento individuati sono 16, di seguito solo citati:

- Abruzzo, SIFAM, Servizio di inclusione sociale, Associazione L'angelo custode;
- Regione Campania: Centro territoriale a Scampia – Mammut, Associazione Compare; Programma regionale europeo triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo (un progetto di prevenzione dell'allontanamento dei minori, per le famiglie che vivono in aree territoriali a maggiore concentrazione del disagio); progetto sperimentale di animazione territoriale, Percorsi in movimento, per riconoscere i reali bisogni degli adolescenti;
- Emilia-Romagna, Dare una famiglia a una famiglia, Comune di Ferrara; GET Gruppi educativi territoriali, Comune di Reggio Emilia;
- Friuli Venezia Giulia, Progetto Adulti e famiglie di supporto, Azienda per i servizi sanitari n. 3 Alto Friuli;
- Comune di Torino: DGR su P.P.M. (Progetti di Prevenzione Mirata)
- Gruppo interdisciplinare multiprofessionale La Rete, Consorzio INTESA, Bra; Piemonte, Centri di attività per minori, Consorzio Socioassistenziale Alba-Langhe-Roero;
- Regione Piemonte: Affidamento professionale; Progetto sperimentale di contrasto dell'inserimento in comunità, avviato nel 2003 con il Gruppo cercofamiglia dell'AIMMF, allo scopo di individuare risorse per la collocazione di minori di difficile collocazione a causa dell'handicap o dell'età; LR 16/2006, Interventi di sostegno alle gestanti in difficoltà; Istituzione (2007) del Fondo regionale per le politiche per la famiglia, grazie al quale sono finanziati i centri per le famiglie, istituiti su tutto il territorio regionale, in base a quanto previsto dall'art. 42 della LR 1/2004. Finanziamento di progetti per il sostegno alle donne sole o con figli vittime di violenza e alla maternità (famiglie che hanno figli molto piccoli, dalla nascita del bambino fino al terzo anno d'età del figlio, che siano in difficoltà per problematiche economiche, o parti gemellari, o nascita di minori disabili).
- Provincia autonoma di Bolzano, Strymer - Lavoro socioculturale di strada per giovani, Strymer – Streetwork;
- Provincia autonoma di Trento, Linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per i minori, Provincia autonoma di Trento;
- Valle d'Aosta, Gruppo di coordinamento interistituzionale sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia e all'adolescenza, Regione Valle d'Aosta; Protocollo tra Regione Azienda USL relativo all'area minori per l'organizzazione dell'attività degli uffici centrali e delle équipe sociosanitarie;
- Veneto, Educativa domiciliare-territoriale "Dare cittadinanza all'ambiente di origine", Comune di Bassano del Grappa Ufficio Servizi Sociali e Cooperativa sociale Adelante; Consolidamento educativa territoriale, ULSS n. 1 Belluno, Sperimentazione di percorsi per la valutazione di esito degli interventi educativi domiciliari a favore di bambini e famiglie svantaggiate;
- Progetto regionale sulla deistituzionalizzazione: DGR 2416,2008, Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione dei bambini e degli adolescenti - Biennio 2009/2010.

Sul sostegno alle famiglie fragili, è da segnalare che, attualmente (e per questo non recensiti dal Quaderno, che risale al 2008), la Regione Emilia-Romagna ha in atto quattro esperienze di sostegno di gruppo a genitori che hanno i bambini allontanati (ambito della riunificazione familiare): a Parma, Modena, Ferrara e Bologna.

Q. 49. I progetti 285 di prevenzione dell'allontanamento nelle città riservatarie

Questa ricognizione sui progetti di prevenzione degli allontanamenti si colloca dentro l'area della prevenzione secondaria e recensisce in tutto 18 progetti.

È diretta a "favorire il riconoscimento precoce dei segnali di disagio attraverso lo sviluppo della capacità di ascoltare e individuare i segnali di malessere dei minori e le condizioni di rischio per la loro crescita, connessi a condotte pregiudizievoli di adulti e ad attivare percorsi di aiuto, evitando l'aggravarsi di situazioni fortemente a rischio".

Distribuzione rispetto a 2 macro tipologie:

1. interventi orientati a prevenire le situazioni di crisi e di rischio psicosociale (14 progetti): azioni generali di sostegno al minore e ai componenti della famiglia (1 centro ascolto, 1 spazio famiglie, 1 centro antiviolenza, 1 centro per l'integrazione degli adolescenti migranti); interventi domiciliari; interventi educativi territoriali; interventi di sostegno alla frequenza scolastica;
2. interventi di supporto alla relazione madre bambino in una prospettiva di riduzione del rischio e sostegno alla genitorialità (4 progetti): affidamenti familiari sia diurni che residenziali; realizzazione di case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori, o in stato di gravidanza; servizi di pronto intervento.

Nella prima macro-tipologia si individuano due tipi di progettualità prevalenti: i centri socioeducativi e l'educativa domiciliare.

I **centri socioeducativi** – che vengono definiti progetti centri di educativa territoriale – si caratterizzano per essere orientati a una presenza educativa quotidiana in aree territoriali a rischio di disagio. Le città che li segnalano sono accomunate da una descrizione dei problemi locali fortemente segnata da diffusi e pesanti rischi di esclusione sociale per la popolazione in generale e per quella minorile in modo particolare. Esse quindi individuano i centri socio-educativi sia come antenne per l'intercettazione precoce del rischio sociale e per l'attivazione di interventi di tutela nei casi più delicati, sia come presenza educativa al fianco delle famiglie:

- Catania, Centro socioeducativo Zona A e Zona B;
- Napoli, Laboratori di educativa territoriale; Progetto I care; Progetto Agenzia territoriale socioeducativa;
- Palermo, Progetto Crescere a Danisinni; Progetto Al centro della strada. Centro aggregativo adolescenti.

"Elementi che permettono di collocare questi interventi nella prevenzione dell'allontanamento

- una presenza al fianco dei genitori per sostenerli nella funzione educativa, mettendo al centro l'intervento con i bambini e i ragazzi, ma coinvolgendo in diverse modalità e intensità anche direttamente le famiglie;
- la funzione di promozione di reti di protezione sociale e di solidarietà tra i bambini stessi, le famiglie, le scuole, gli enti religiosi;
- l'offerta di un contesto relazionale sicuro in cui sperimentare relazioni sufficientemente buone in città tristemente in testa alla classifica per la criminalità adulta e minorile e i tassi di omicidi".

Fra i servizi di **educativa domiciliare**, le esperienze segnalate sono:

- Brindisi, La casa di Pollicino - Servizio di assistenza domiciliare ai minori;
- Reggio Calabria, progetto Assistenza domiciliare minori;
- Roma, progetto Raggiungere gli irraggiungibili - Un sostegno precoce alla genitorialità come azione di prevenzione del disagio infantile, dell'abbandono e del maltrattamento.

Le iniziative segnalate sottolineano aspetti diversificati, alcune più centrate sul supporto nell'assolvimento di funzioni di accudimento, altre più orientate al sostegno nell'assunzione della funzione genitoriale.

Rientrano in questa prima macro-tipologia anche alcuni progetti non assimilabili agli altri che si caratterizzano per un'offerta di tipo consulenziale:

- Bari (Carbonara, Ceglie, Loseto), progetto Centro di ascolto per le famiglie Raggio di sole;
- Milano, progetto Giovane Ulisse;

- Napoli, progetto Spazi per le famiglie: per l'accoglienza, l'ascolto, l'accompagnamento e il sostegno/cura;
- Roma, progetto Genitori e figli oltre il disagio.

Queste esperienze si collocano come servizi consulenziali, prevalentemente di tipo specialistico, collocati nella rete dei servizi con l'intento di sostenere i bambini, gli adolescenti e i genitori rispetto alla prevenzione del rischio sociale, della violenza, dell'esclusione sociale.
Nella seconda macrotipologia rientrano interventi di supporto alla relazione madre-bambino in una prospettiva di riduzione del rischio e sostegno alla genitorialità. Le esperienze segnalate sono:
- Brindisi, progetto Affidi; Torino e Genova, progetto Neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi).

Area dell'accoglienza in strutture residenziali, anche di tipo pronto intervento:
- Cagliari, progetto Servizio di pronta accoglienza per minori di età compresa tra 0-fino a 3 anni e loro madri in stato di difficoltà, di età inferiore ai 18 anni;
- Genova, progetto Appartamenti protetti per genitori e bambini.

Una criticità trasversale ai diversi progetti fino a qui citati riguarda la debole documentazione sia dei processi di intervento sia degli esiti prodotti dall'intervento, quindi la debolezza del sistema di monitoraggio e valutazione, che NON ci permette di affermare alcunché rispetto al fatto che questi progetti abbiano effettivamente ridotto il numero dei bambini da allontanare. Manca in effetti anche la definizione delle famiglie target e non c'è un sistema di valutazione pre-post test (sappiamo solo, ma in parte, quali e quante famiglie sono state coinvolte in queste progettualità).

Tre progetti che cercano di superare questa criticità:
1. Fondazione Paideia: Dare una famiglia a una famiglia: nato a Torino, replicato in diverse città d'Italia, fra cui Ferrara, è un progetto che prevede un sistema di monitoraggio prevalentemente qualitativo.
2. Fondazione Zancan, RISC - Rischio per l'infanzia e Soluzioni per contrastarlo.
Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha avviato RISC nel 2009, che è proseguito fino al 2011. Si tratta di un progetto di carattere metodologico, centrato sul tema della valutazione di efficacia degli interventi e sulla conseguente proposta di uno strumento che permetta di realizzare il lavoro di valutazione. Il progetto, culturalmente, assume la logica della prevenzione del rischio. È costituito di tre parti, che sono:
- Parte iniziale di ricognizione dei progetti (e dei criteri di valutazione del rischio) in Italia e all'estero;
- Lo studio sperimentale ha visto la partecipazione di 6 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto) e al loro interno di 12 unità operative territoriali;
- La ricerca sperimenta un modello di presa in carico attraverso la costruzione di un disegno sperimentale da attuare nelle zone selezionate, che aiuti a identificare criteri di soglia di allontanamento, a sviluppare la capacità di valutazione dell'efficacia degli interventi di contrasto all'allontanamento e di aiuto e sostegno ai bambini e alle famiglie prese in considerazione anche attraverso il confronto con le cosiddette famiglie di controllo, e a mettere a punto soluzioni professionali per la prevenzione dell'allontanamento.

3. P.I.P.P.I. è l'acronimo di Programma di Intervento per Prevenire l'Istituzionalizzazione, programma che ha la finalità di individuare, sperimentare, monitorare, valutare, codificare un approccio intensivo, continuo, flessibile, ma allo stesso tempo strutturato, di presa in carico del nucleo familiare, capace di promuovere le abilità parentali e la ritessitura delle relazioni sociali fra il nucleo e l'ambiente sociale, riducendo significativamente i rischi di allontanamento del bambino o del ragazzo e/o di rendere l'allontanamento, quando necessario, un'azione fortemente limitata nel tempo facilitando i processi di riunificazione familiare. La centratura quindi è sulla promozione di fattori protettivi nella prospettiva della resilienza, piuttosto che sulla riduzione del rischio.
Nel *framework* teorico si assume una definizione di negligenza in ottica ecosistemica (Bronfenbrenner, 1986, 2005): "una carenza significativa o un'assenza di risposte ai bisogni di un bambino, bisogni riconosciuti come fondamentali sulla base delle conoscenze scientifiche attuali e/o

dei valori sociali adottati dalla collettività di cui il bambino è parte" (Lacharité, Éthier et Nolin, 2006). Due meccanismi congiunti influenzano dunque l'originarsi della negligenza:

- una difficoltà nella relazione genitori-figli caratterizzata dalla presenza di un tasso debole di interazioni e/o da condotte reciproche principalmente negative;
- una difficoltà nelle relazioni tra famiglia e comunità sociale, caratterizzata da un certo isolamento delle figure parentali e del bambino.

Tale definizione è alla base della scelta di includere in P.I.P.P.I. le famiglie valutabili, in base a questa definizione, come negligenti.

La prima implementazione di P.I.P.P.I. consiste una ricerca-intervento (anni 2011-12) partecipativa di cui fanno parte 10 città riservatarie del Fondo della L. 285/97 (Venezia, Milano, Torino, Genova, Firenze, Bologna, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo), il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e l'Università di Padova. Nel Gruppo sperimentale sono state incluse 95 famiglie che aderiscono al piano di azione e di valutazione previsti da P.I.P.P.I.; nel Gruppo di controllo sono incluse 40 famiglie.

Sarebbe necessario:

- realizzare interventi integrati, multidisciplinari, flessibili e *community-based*, ossia che mettono a profitto le forze presenti nelle rete di sostegno naturale
- rinforzare il potere di agire dei genitori e dei bambini puntando sulla resilienza e le strategie di aggiustamento
- costruire progetti valutabili e considerare la valutazione in modo partecipato con le famiglie assumere "*a family focus in child welfare*": la salute dei bambini e il supporto ai genitori sono due facce della stessa medaglia (centratura sul *parenting support*).

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A09

PROMOZIONE DELL'AFFIDAMENTO FAMILIARE E POTENZIAMENTO DEI SERVIZI DEDICATI

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

L'analisi dei dati disponibili evidenzia una forte differenziazione regionale: a fronte del valore medio nazionale di 3 bambini e ragazzi 0-17 fuori famiglia ogni 1000 residenti stessa età, si ravvisano scostamenti regionali significativi che oscillano tra i valori estremi della Liguria verso l'alto (5,2 bambini ogni 1000) e del Molise verso il basso (1,7 bambini ogni 1000).
Oltre alla diversa quantificazione del fenomeno, la base regionale rileva anche un diverso rapporto dell'indicatore "bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali": a livello nazionale questo indicatore si attesta su un rapporto di perfetto equilibrio, vale a dire che per ogni bambino in affidamento ce n'è uno accolto nei servizi residenziali.

Alcune direttrici per la riflessione

1. A fronte di un panorama legislativo nazionale frastagliato – processo regolatore del sistema dei servizi innescato dalla L. 149/2001 e interrotto dal processo di riforma costituzionale – sono proliferate le cornici normative e regolamentari regionali.
2. La zona intermedia dell'attività regionale e locale, tra la normativa e l'operatività, si è venuta così riempiendo con strumenti quali linee di indirizzo, di orientamento, linee guida ecc. che hanno formalizzato linguaggi e saperi, collegato i diversi livelli istituzionali e tentato di colmare lacune procedurali tra i vari sistemi istituzionali e non coinvolti (sociale e giudiziario, sociale e socio-sanitario, sociale e volontariato…).
3. Si è registrato il passaggio dalla programmazione dedicata, con relativa attribuzione di risorse mirate (L. 285/1997), all'assegnazione indistinta ai territori; i settore di intervento sulle politiche di tutela nei confronti dei minori si sono inserite nell'ambito dei più complessivi sistemi di *welfare* regionali.
4. Gli ultimi decenni hanno evidenziato una forte marcatura della centralità dei servizi per l'infanzia e la famiglia con alcuni elementi ricorrenti: il potenziamento dei servizi locali derivanti dai modelli organizzativi individuati a livello regionale; l'affermazione di una visione incentrata sui diritti del bambino e sulla necessità di cura della famiglia, con conseguente sviluppo di metodologie di intervento incentrate sui progetti educativi personalizzati, sulle forme di sostegno ai nuclei, sullo sviluppo del complesso di servizi attivati per fronteggiare le difficoltà dei genitori e per evitare gli allontanamenti. Nel complesso, pur con sostanziali differenze regionali, è stato affrontato il percorso di standardizzazione e regolamentazione dei processi di collocamento dei bambini fuori dalla famiglia.

Alcuni punti di forza delle realtà regionali

1. produzione di linee guida sull'affidamento e protocolli operativi;
2. formazione degli operatori: tentativo di rispondere all'esigenza di individuare linguaggi e contesti condivisi e di restituire visibilità e documentazione al lavoro sociale;
3. integrazione e coordinamento dei servizi e sperimentazione di forme di collaborazione con il privato e l'associazionismo familiare;

4. riconoscimento dell'importanza delle azioni di monitoraggio e approfondimento;
5. coinvolgimento delle famiglie straniere per affidamenti di ragazzi tra gruppi familiari appartenenti alla medesima cultura;
6. coinvolgimento delle associazioni familiari nelle fasi di sensibilizzazione, diffusione e sostegno dell'affido.

Le criticità aperte:

1. si avverte la mancanza di una politica complessiva di sostegno e accompagnamento alle famiglie, attenta al ciclo di vita: frammentarietà, incoerenza tra politiche regionali e locali, prevalenza di temi sociali "altri" (non autosufficienza, immigrazione ecc.);
2. scarsa integrazione tra processi decisionali e processi di presa in carico, tra processi decisionali e di allocazione delle risorse;
3. aspetti organizzativi e gestionali: carichi di lavoro degli operatori, alto turn over, precarietà personale si accompagnano all'assenza di risorse dedicate ed alla riduzione progressiva del fonda nazionale sociale; in questo quadro rischiano di risaltare le separazioni tra i contesti del sociale e del sanitario e tra questi e il socio-educativo;
4. persistono situazioni di frammentarietà e scarso coordinamento degli interventi con la tendenza ad intervenire solo sul minore piuttosto che sul nucleo nel complesso; non accennano a diminuire i tempi medi dei collocamenti dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia;
5. l'affidamento familiare sconta, con un trend ormai confermato, la difficoltà nel reperimento di nuove famiglie disponibili a fare l'esperienza dell'accoglienza;
6. si registrano diverse modalità di gestione dei casi di bambini piccoli in attesa di adozione con realtà che optano per la scelta esclusiva del collocamento in famiglie e realtà che si orientano per l'accoglienza in comunità.

Bambini di 0-17 anni in affidamento familiare ogni bambino di 0-17 anni accolto nei servizi residenziali. Al 31/12/2008

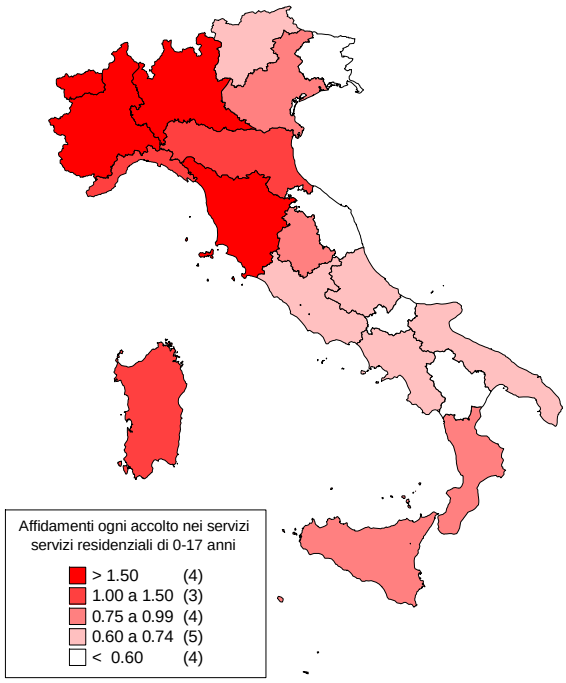


Tavola 1 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2008

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali	Totale	Bambini e adolescenti fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali
Piemonte	1.643	841	2.484	3,7	2,0
Valle d'Aosta	44	14	58	2,8	3,1
Lombardia	2.238	1.450	3.688	2,3	1,5
Provincia Bolzano	184	143	327	3,3	1,3
Provincia Trento	98	270	368	3,9	0,4
Veneto	823	844	1.667	2,0	1,0
Friuli-Venezia Giulia	138	428[(a)]	566	3,1	0,3
Liguria	633	522[(b)]	1.155	5,2	1,2
Emilia-Romagna	1.227	1.084[(b)]	2.311	3,5	1,2
Toscana	1.319	685	2.004	3,6	1,9
Marche	304	565	869	3,5	0,5
Umbria	192	242	434	3,2	0,8
Lazio[(c)]	1.252	1.987	3.239	3,4	0,6
Abruzzo	250[(d)]	392	642	3,0	0,6
Molise	29	58	87	1,7	0,5
Campania[(e)]	1.090	1.660	2.750	2,3	0,7
Puglia	1.409	1.400[(f)]	2.809	3,7	0,7
Basilicata	66	179	245	2,4	0,4
Calabria[(g)]	450	570	1.020	2,8	0,8
Sicilia	1.364	1.700[(h)]	3.064	3,2	0,8
Sardegna[(i)]	450	420	870	3,4	1,1
Italia	**15.200**	**15.500**	**30.700**	**3,0**	**1,0**

(a) I minori stranieri non accompagnati, qui conteggiati, risultano 263; sono ospitati in enti di formazione con servizi alberghieri;
(b) Dato al 31/12/2007;
(c) Dati al 31/12/2009;
(d) Dati stimati applicando l'incremento medio annuo nazionale nel periodo 2005-2007 ai 199 casi di affidamento familiare riferiti al 31/12/2005;
(e) Dati stimati sulla base dei 981 affidamenti riferiti al 90% degli ambiti territoriali e sui 1.163 casi di accolti nei servizi residenziali riferiti al 70% degli ambiti territoriali della Campania (arrotondamento alla decina);
(f) Dato di presenza stimato sulla base dei 1.435 posti letto disponibili nei servizi residenziali autorizzati al funzionamento e dei 1.914 minori accolti sull'intero arco dell'anno 2008;
(g) Dati stimati applicando l'incremento medio annuo nazionale nel periodo 2005-2007 ai 354 casi di affidamento familiare riferiti al 31/12/2005 e ai 516 casi di accolti nei servizi residenziali al 31/12/2005 (arrotondamento alla decina);
(h) Valutazione prudenziale sulla base degli oltre 2.000 posti disponibili nei servizi residenziali;
(i) Valutazione prudenziale sulla base dei 242 affidamenti e dei 212 minori accolti nei servizi riferiti ai 94 comuni che nel complesso hanno compilato il questionario sul totale dei 379 comuni presenti sul territorio della Sardegna;

Segnalazioni

Progetto nazionale "Un percorso nell'affido": promozione, rilancio tematica, approfondimenti seminariali, confronto tra Regioni e livelli istituzionali, coordinamento nazionale, produzione documentazione, bozza linee guida nazionali, Manifesto interregionale sull'affido… *importante opportunità per le varie realtà territoriali e per i soggetti che intervengono nel percorso*.
Sono state prodotte le linee guida nazionali.
È stato elaborato un Manifesto sull'affido condiviso dalle Regioni Marche, Umbria e Toscana.
Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha promosso due specifiche indagini – una prima di natura quantitativa e una seconda di natura qualitativa – per conoscere la condizione dei bambini e degli adolescenti fuori dalla famiglia di origine nel nostro Paese. Le attività sono realizzate con il supporto tecnico e scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

In merito all'indagine quantitativa, a distanza di poco più di dieci anni dalle esperienze di ricerca censuaria del Centro nazionale e a dieci anni dall'entrata in vigore della L. 149 è emersa la maturata consapevolezza di riproporre un'indagine nazionale che garantisca lo stesso livello di approfondimento conseguito nel biennio 1998-1999, con lo scopo di aggiornare il quadro conoscitivo, di comparare nel tempo il fenomeno dei fuori famiglia e di fornire un valido supporto di conoscenza per il miglior sviluppo del sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (S.In.Ba) dello stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

L'indagine ha natura campionaria con rappresentatività regionale del campione sia per l'accoglienza nei servizi residenziali che per l'affidamento familiare, in modo da permettere il confronto regione per regione dei dati riferiti alla tornata di rilevazione 1998/1999 e quella attuale, oltre naturalmente la valutazione dell'evoluzione dei fenomeni in studio a livello italiano. Il periodo di riferimento della rilevazione, sia sul versante dell'accoglienza nei servizi residenziali che su quello dell'affidamento familiare, è l'anno 2010, di conseguenza le presenze sono censite al 31/12 dello stesso anno.

Nel mese di gennaio 2012 si è conclusa la rilevazione sul campo, e si è dato avvio ai controlli di congruità degli stessi. Gli esiti dell'indagine saranno testimoniati in uno specifico quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previsto per l'estate 2012.
La ricerca qualitativa è volta ad approfondire e comprendere la rappresentazione che i bambini e i ragazzi hanno della loro vita fuori dalla famiglia di origine e della loro storia di presa in carico per capire se da questa possono nascere indicazioni e raccomandazioni per il sistema dei servizi nonché il grado di partecipazione alla definizione del progetto che li coinvolge. In via secondaria viene poi posta l'attenzione anche sulle famiglie di origine e sui figli delle famiglie affidatarie al fine di identificare la rappresentazione che le prime hanno dell'esperienza di allontanamento del figlio/a ed i secondi dell'*apertura* della propria famiglia, così mettere a fuoco alcuni punti critici degli interventi e cogliere qual è il loro punto di vista rispetto all' attuazione del progetto educativo.
L'attività, attualmente in fase di progettazione esecutiva, sarà realizzata nelle città di Milano, Firenze, Roma e Bari. Gli esiti dell'indagine saranno testimoniati in uno specifico quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che andrà in stampa a cavallo tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013.

Elaborazione della Bozza per il Piano nazionale per la famiglia
Il documento è stato licenziato dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia e inserito all'interno del "Rapporto biennale 2011-2012 (*La famiglia in Italia*, a cura di P. Donati, 2 voll., Carocci, Roma 2012) presentato a Roma, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 15 maggio 2012.
La bozza contiene alcune sezioni di particolare interesse per le tematiche legate al riconoscimento della funzione educativa e insostituibile delle famiglie, per l'affermazione della necessità di attivare processi di sostegno e accompagnamento indispensabili nello sviluppo delle competenze genitoriali, anche per prevenire l'allontanamento dei minori.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
2001	Legge		28 marzo 2001, n. 149	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.	GU n. 96 del 26 aprile 2001
2001	Legge		18 ottobre 2001, n. 3	Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.	GU *n. 248 del 24 ottobre 2001*
2000	Legge		8 novembre 2000, n. 328	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.	GU *n. 265 del 13 novembre 2000 - SO n. 186*
1997	Legge		28 agosto 1997, n. 285	Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.	GU *n. 207 del 5 settembre 1997*
1983	Legge		4 maggio 1983, n. 184	Disciplina dell'*adozione e dell'affidamento dei minori.*	

OBIETTIVO

Denominazione
Sviluppo e sostegno dell'affidamento familiare attraverso una serie di azioni finalizzate:
- alla costituzione e al potenziamento dei servizi pubblici o dei centri per l'affidamento familiare;
- alla realizzazione di Linee guida di indirizzo nazionali e di Linee guida di indirizzo regionali per l'affidamento familiare;
- a una attenta ricerca della condivisione dei progetti da parte delle famiglie di origine;
- alla promozione di forme di raccordo fra i servizi pubblici o i centri per l'affidamento familiare con le realtà associative presenti nel territorio di riferimento;
- ad un migliore coordinamento e raccordo fra Autorità Giudiziaria e Servizi nella fase di abbinamento coppia/bambino;
- al potenziamento delle reti di famiglie affidatarie;
- alla promozione degli affidamenti omoculturali.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
– Costituzione e potenziamento dei servizi pubblici o dei centri per l'affidamento familiare per la sensibilizzazione-formazione, la valutazione e l'abbinamento, per il sostegno e la presa in carico dei

nuclei affidatari:

- individuazione di una équipe multiprofessionale (assistente sociale, psicologo ed educatori) presso i Centri Affidi;
- formazione del personale sia specifica che congiunta degli operatori impegnati nell'affidamento familiare;
- supervisione della casistica;
- sperimentazione e promozione di nuove forme di affidamento familiare (affido leggero, ecc.).

– Definizione di linee di indirizzo nazionale che favoriscano prassi operative comuni e condivise; specifichino le competenze dei vari attori coinvolti e dei relativi ambiti di intervento; disciplinino il monitoraggio degli affidamenti (caratteristiche dei bambini e bambine, famiglie o single affidatari, famiglie di origine, fattori facilitanti, durata, ragioni del rientro o del non rientro, ecc.) e individuino indicatori per la vigilanza dei progetti di affidamento; indichino le modalità minime di formazione e accompagnamento delle famiglie affidatarie; indichino come prioritari l'informazione al bambino e ai genitori biologici, il loro ascolto e la ricerca del loro consenso; suggeriscano forme di collaborazione con le scuole; inseriscano l'attività dell'affido nel sistema locale dei servizi socio-sanitari integrati;

– Definizione in ogni regione o provincia autonoma di linee guida o di indirizzo che: favoriscano prassi operative comuni e condivise; specifichino nel dettaglio e in relazione all'organizzazione dei servizi le competenze dei vari attori coinvolti e dei relativi ambiti di intervento; disciplinino il monitoraggio e la verifica dei progetti di affidamento (progetti educativi individualizzati, che riguardano il minore e la famiglia affidataria, e i progetto globale o quadro, che riguarda i rapporti con la famiglia di origine, I tempi e le finalità generali dell'allontanamento); individuino le forme e i modi del coordinamento autorità giudiziaria/servizi territoriali; indichino nel dettaglio le modalità di formazione e accompagnamento delle famiglie affidatarie, e in genere le diverse fasi del procedimento di affidamento; individuano gli spazi e le forme a garanzia dell'informazione al bambino e ai genitori biologici, del loro ascolto e della loro partecipazione diretta nelle decisioni; individuano le forme di collaborazione con le scuole e con le altre agenzie educative presenti nel territorio; inseriscano l'attività dell'affido nel sistema locale dei servizi socio-sanitari integrati.

– Rafforzamento degli interventi di informazione sullo strumento dell'affido omoculturale attraverso:

- l'utilizzo di figure di mediatori adeguatamente formati appartenenti alle diverse etnie e alle comunità romanì;
- il coordinamento dei servizi con le associazioni degli stranieri e delle comunità romanì, con il volontariato e il privato sociale in merito all'attuazione di interventi di affidamento omoculturale;
- la selezione e formazione specifica di famiglie affidatarie disponibili all'affidamento omoculturale;
- il potenziamento del sostegno alle famiglie affidatarie durante tutto il corso dell'affido e monitoraggio costante delle sperimentazioni;
- la formazione specifica degli operatori impegnati nell'affidamento familiare omoculturale;
- la realizzazione di un forum specificatamente dedicato alla raccolta delle esperienze ed alla costituzione di una comunità di pratica.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia

Regioni

Soggetti attuatori
Ministero del lavoro e Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Minorenni che non possono rimanere presso la famiglia, famiglie di origine, famiglie affidatarie.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A10

INTERVENTI SULLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA RESIDENZIALE PER MINORI

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Le tendenze delle politiche delle Regioni e Province autonome

Anche per le azioni previste dal Piano sulla tematica delle strutture residenziali valgono, in via generale, le considerazioni fatte per la promozione dell'affido:

1. le realtà regionali e provinciali hanno dimostrato la capacità di attuare specifiche politiche di settore; la L. 149/2001 si è inserita infatti in un quadro normativo sulla protezione e la tutela già configurato a livello regionale: il processo di deistituzionalizzazione è stato avviato a fianco di altre significative dimensioni di intervento che sembrano, nel loro complesso, coerenti con i principi e gli indirizzi che spingono a guardare al minore insieme alla famiglia, a valutare e sostenere, di quest'ultima, le potenzialità ed a collocare la programmazione e l'attuazione degli interventi di cura e protezione nel più ampio panorama dell'offerta dei servizi presenti sul territorio.

Il patrimonio procedurale e metodologico condiviso ha riguardato in particolare:

- il sostegno a tutte le famiglie, non strettamente a quelle in gravi difficoltà, al fine di evitare l'allontanamento;
- la regolamentazione e la standardizzazione delle procedure per il collocamento fuori famiglia;
- la collocazione organizzativa ed operativa delle azioni afferenti alla "tutela" nei sistemi di *welfare* regionali /provinciali nonché dei relativi piano di programmazione territoriale sociale e socio-sanitaria.

2. la differenziazione dei modelli regionali di *welfare*: diversi sistemi di accesso, presa in carico, diverse opportunità per le famiglie e minori, diversa qualificazione dei servizi e delle strutture, diverse tipologie di comunità…

Senza dubbio la legge 285/1997 ha sortito un effetto riequilibratore:

- ha stanziato risorse per dare corpo ad un primo sistema organico ed integrato di interventi e servizi;
- ha stimolato e sostenuto la qualificazione professionale degli operatori: *empowerment* di comunità;
- ha favorito la costruzione di un sistema di sapere professionale ed operativo condiviso (formazione nazionale, ricerca, analisi, documentazione…).

Nodi aperti-criticità

- Definizione delle condizioni e dei bisogni ai quali la comunità residenziale per minori deve rispondere: quando, ad esempio può farlo in via esclusiva, quando come alternativa ad altri interventi;
- definizione normativa a livello nazionale dei requisiti delle comunità e della loro articolazione per funzioni diverse (familiare ed educativa);

- questione economica: sostenibilità dei costi di gestione e sostenibilità dei collocamenti in struttura a carico dei bilanci, soprattutto per comuni di piccole dimensioni;
- rapporto tra programmazione degli interventi sociali e socio-sanitari e percorsi dei tribunali: andamento in crescita dei provvedimenti dei tribunali che ricorrono alle comunità per bambini piccoli in attesa di adozione e adolescenti a fronte del tentativo di ricorrere all'affido per le situazioni di pregiudizio di minori;
- i tempi dei collocamenti in struttura tendono ad aumentare in considerazione della multi-problematicità delle famiglie d'origine, a fronte di indicazioni normative molto stringenti circa la durata dell'allontanamento;
- rapporto tra i servizi sociali e i responsabili/operatori della comunità: il progetto personalizzato dei servizi e il progetto della comunità richiedono una continuità di intervento che deve necessariamente considerare l'intero nucleo;
- rafforzamento delle competenze professionali degli operatori di comunità: formazione, aggiornamento, specializzazione, soprattutto per fronteggiare bisogni in continua evoluzione;
- differenziazione e specializzazione delle strutture comunitarie: è un bisogno sia per la vita stessa delle comunità che per i mutamenti che investono i nuclei e i ragazzi;
- mancanza di percorsi validi di sostegno e accompagnamento per la fase post comunità e per il proseguimento dell'accoglienza al compimento del diciottesimo anno.

Linee di sviluppo

1. Potenziare e qualificare gli interventi delle comunità

Il percorso decennale che è stato fatto, ben prima dell'emanazione della L. 149/2001, sulla trasformazione degli istituti e l'apertura e lo sviluppo delle comunità familiari ha assunto, in mancanza di indicazioni cogenti di carattere nazionale, sfumature e significati diversi nelle varie esperienze regionali. Il dato di fatto e che non esiste una definizione univoca di Comunità di tipo familiare e che la diversificazione delle forme dell'accoglienza che si è generata evidenzia anche funzioni e vocazioni diverse (strutture a carattere familiare e strutture a carattere educativo).

Si pone quindi la necessità di lavorare per pervenire a un riordino a livello nazionale della definizione normativa e giuridica delle diverse tipologie di Comunità, differenziando quelle di tipo familiare da quelle educative, ciascuna dotata di una propria autonomia e connotazione tipologica, di contenuti, di caratteristiche e di metodologie di intervento. Un obiettivo questo di riordino normativo che deve sgombrare il campo da ogni ambiguità residua della comunità concepita come mero ri-adattamento o ri-definizione strutturale e organizzativo del modello superato dell'istituto.

L'adozione di linee guida nazionali su tale argomento rappresenta un obiettivo di sviluppo per dettare requisiti di qualità delle Comunità a partire da alcuni concetti base:

- requisiti strutturali diversificati per le diverse tipologie di Comunità e, nel caso delle Comunità familiari, la previsione della convivenza stabile degli adulti che svolgono le funzioni genitoriali;
- predisposizione ed applicazione progetti educativi personalizzati – PEI – con valutazione del possibile coinvolgimento della famiglia di origine;
- conoscenza, collaborazione ed attivazione della rete dei servizi presenti sul territorio attraverso l'elaborazione di un progetto di rete territoriale;
- formazione ed aggiornamento per gli operatori, anche in riferimento a possibili percorsi di specializzazione delle tipologie di accoglienza;
- organizzazione basata sulla costruzione di relazioni significative tra minori e adulti e tra i gruppi di pari.

Anche in questi servizi deve affermarsi con maggior determinazione il concetto dell'accoglienza centrata sulla persona, in una dimensione, quella di comunità appunto, in cui è prevalente la dimensione relazionale ed educativa: tale principio dovrebbe ispirare l'emanazione o la condivisione a livello nazionale dei criteri di appropriatezza in base ai quali, in un percorso assistenziale su "quel" minore, si sceglie il collocamento temporaneo in una struttura, anche per scongiurare "scorciatoie" dettate da logiche di contenimento della spesa.

Le Comunità per minori svolgono un ruolo di accoglienza e tutela molto delicato che deve

coniugarsi con il lavoro educativo e di cura e raccordarsi con una vasta gamma di soggetti e servizi territoriali. Si rende necessario e auspicabile intervenire sullo sviluppo di relazioni e forme di co-progettazione che possano assicurare una maggiore e compiuta integrazione tra il lavoro professionale svolto "dentro" le comunità e i servizi del territorio; la comunità deve quindi aprirsi alla rete dei servizi ed interagire e relazionarsi:

- con i servizi sociali dell'ente locale titolare delle competenze di tutela e protezione: in questo rapporto istituzionale si collocano passaggi imprescindibili quali la predisposizione del progetto sul minore e sulla sua famiglia e la presa in carico del nucleo d'origine con la valutazione delle potenzialità residue e l'attivazione delle necessarie forme di sostegno funzionali all'obiettivo del reinserimento del minore;
- con i Tribunali per i Minorenni, per la definizione e l'attuazione dei percorsi progettuali di tutela e per l'accoglienza di ragazzi con esigenze specifiche dettate dall'applicazione delle misure penali.

Va infine affrontato il nodo della continuità assistenziale dopo il compimento del diciottesimo anno, con indicazioni chiare ed omogenee di livello nazionale.
Una notazione a parte va riservata alle comunità a carattere terapeutico che accolgono bambini e ragazzi disabili, con problemi di salute mentale e di dipendenza. Su questo fronte continuano a registrarsi due variabili preoccupanti per le quali sarebbero necessarie azioni incisive e percorsi di lavoro dedicati:

- la carenza di dati e di flussi informativi strutturati;
- l'accoglienza di minori in strutture dedicate all'area degli adulti.

Una raccolta dei dati sistematizzata, all'interno di set informativi comuni, è indispensabile, non solo per la conoscenza e il monitoraggio del fenomeno, ma anche per la condivisione di metodologie di lavoro che siano in grado di garantire interventi multiformi e articolati, tali da sviluppare azioni di sistema comprendenti, in una visione globale dei bisogni e delle cure, i settori del sociale, del sanitario e dell'educativo. Solo così potranno trovare risposta i bisogni molto differenziati dell'età evolutiva che riguardano fasce di età e profili di gravità non omogenei.

2. Migliorare i contesti di vita attraverso le azione di vigilanza e controllo

Nello svolgimento della funzione ispettiva curata dalla Procura (art. 9, co. 3, L. 149/2001), il 56% delle Procure segnala difficoltà derivanti in particolare dalle questioni quantitative (dimensioni territoriali, numero strutture, dotazione organica ecc.) e dallo scarso coordinamento con gli enti locali (in particolare con assessorati regionali e comunali).
Intervengono di fatto in questo processo soggetti diversi, dalla magistratura minorile ai servizi specialistici delle aziende sanitarie, in un quadro normativo che non sempre offre chiarezza in merito alla titolarità delle funzioni di garanzia.
Il salto di qualità dovrebbe essere segnato dalla definizione di un sistema di corresponsabilità in cui ogni soggetto, nel rispetto delle proprie funzioni, collabora affinché si realizzino le migliori condizioni di accoglienza e di crescita per i minori.
L'azione di vigilanza e controllo sulle comunità dovrebbe così orientarsi:

- alla verifica formale dei requisiti e degli standard previsti dalle normative vigenti;
- alla collaborazione per l'attuazione di interventi e prestazioni appropriate alle singole situazioni e quindi, in definitiva, alla vigilanza sul rispetto della sfera dei diritti.

In altre parole, la doverosa attività di verifica sulla regolarità e il rispetto degli standard deve coniugarsi allo sviluppo di un sistema istituzionale capace di incidere sul migliorare del contesto di vita in cui il bambino si trova, con attenzione alla presenza di alcune direttrici strategiche:

- regolarità nell'attuazione delle fasi previste dal progetto individuale e dei momenti di verifica dello stesso;
- collaborazione e relazione tra tutti i soggetti coinvolti nel percorso di accoglienza, compresa la famiglia di origine;
- formazione congiunta degli operatori e condivisione di linguaggi e metodologie comuni.

Inoltre si segnala il documento *Linee Guida per l'accoglienza fuori dalla famiglia, allegate alla*

risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 64/142, che contiene un'ampia riflessione sui requisiti di qualità per un efficace intervento di accoglienza eterofamiliare. In particolare, il documento sottolinea il bisogno di politiche di intervento nel rispetto di due principi di base: la necessità e l'appropriatezza. La necessità per rispondere al desiderio di aiutare i bambini a rimanere con la loro famiglia, e ad essere da essa accuditi. Quando si parla di appropriatezza, le Linee Guida sull'accoglienza fuori dalla famiglia d'origine definiscono tutta una serie di alternative ugualmente valide. Ogni bambino che ha bisogno di accoglienza ha delle esigenze specifiche (accoglienza a breve o lungo termine, possibilità di tenere uniti i fratelli ecc.). Le opzioni dell'accoglienza devono essere disegnate addosso ai bisogni individuali. L'adeguatezza della collocazione dovrebbe essere regolarmente verificata per valutare la persistenza del bisogno di accoglienza e l'attuabilità di una potenziale riunione con la famiglia.

In relazione ai contenuti delle Linee guida, il gruppo ha convenuto che per il futuro sarà opportuno:

- verificare lo stato della legislazione vigente in relazione a ciò che viene richiesto dalle Linee guida ONU;
- fare riferimento alle Linee guida ONU nella definizione dei Livelli Essenziali di Prestazioni (art. 117 Costituzione lettera m) prevedendo ad esempio l'esistenza su tutto il territorio nazionale di servizi per la famiglia atti a garantire ciò che viene richiesto dalle Linee Guida ONU artt. 33-34 (come servizi di rafforzamento familiare, servizi sociali di sostegno alle famiglie, servizi di mediazione e conciliazione);
- verificare che il sistema di monitoraggio indicato all'art. 130 delle Linee guida ONU (Gli Stati dovrebbero essere incoraggiati a garantire la creazione di un meccanismo indipendente di monitoraggio facilmente accessibile ai bambini, ai genitori e a chi è responsabile nei confronti dei bambini in accoglienza eterofamiliare) sia assicurato e nello specifico: verificare l'esistenza di sovrapposizioni fra Autorità competenti o carenze strutturali (es. sistema raccolta dati, lacune normative…); verificare quali competenze rientrano nei compiti dei Garanti regionali e del Garante nazionale; individuare soluzioni perché tutti i compiti di monitoraggio possano essere esperiti.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione

Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

Indicatori

a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Legge	n. 328/2000, art. 8, c. 3, lett. F; art. 11	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.	GU n. 265 del 13 novembre 2000 - SO n. 186
Legge	n. 149/2001, art. 1, cc. 1 e 4; art. 2, c. 4; art. 5, c. 2; art. 38	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.	GU n. 96 del 26 aprile 2001
DM	n. 308 del 21.5.2001	Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, in attuazione dell'art. 11 della L. 328/2000: primi requisiti strutturali declinati un valore numerico: max 10 posti più 2 per la pronta	GU 28 luglio 2001, n. 174

		accoglienza (allegato A).	

Indicazioni europee

- Convenzione ONU: concetto della "cura di qualità" e di appropriatezza delle soluzioni individuate ai bisogni di ogni singolo bambino: per i servizi, le strutture per la cura e la protezione nonché gli istituti, devono conformarsi agli standard stabiliti dalle autorità competenti;
- esigenza di standard comuni e condivisi: primo tentativo rappresentato dalla Raccomandazione Rec 2005 del Consiglio di Europa sui diritti dei bambini negli istituti residenziali (16 marzo 2005): non solo lista di standard ma anche di principi in base ai quali si effettua l'allontanamento – linee guida sull'accoglienza etero-familiare si rimanda ad intervento di approfondimento di SOS Villaggi dei Bambini.

OBIETTIVO

Denominazione

Rafforzare la qualità delle strutture residenziali ai fini educativi, tutelari e riparativi per bambini e adolescenti temporaneamente allontanati dalla famiglia, potenziando le capacità di ascolto e protezione degli educatori, le capacità di integrazione tra le comunità e la rete territoriale per l'inserimento, per il trattamento del minore e della famiglia, per i progetti di dimissione e stimolando un'integrazione specifica con i servizi territoriali rispetto al lavoro di valutazione e sostegno della famiglia d'origine.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

- Avvio di una riflessione approfondita a livello nazionale attraverso la costituzione di un tavolo/gruppo di lavoro che coinvolga Regioni, enti locali, rappresentanti delle comunità e dei coordinamenti del terzo settore, Ministeri interessati, esperti (Università...):
  - sui processi di allontanamento dei bambini e dei ragazzi dalla propria famiglia,
  - sugli standard strutturali, organizzativi e procedurali dei servizi di accoglienza dei minori;
  - sulle professionalità impegnate (qualifiche, formazione, standard quantitativi)
  - sui processi di formazione permanente e di supervisione degli operatori
  - sui contenuti e la metodologia del lavoro socio-educativo-relazionale per la presa in carico e la gestione dei singoli progetti individuali

  con lo scopo di definire un documento di linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi (da approvare in sede di conferenza Stato-Regioni ed enti locali); sempre attraverso un'azione concordata con le Regioni, prevedere il potenziamento delle strutture residenziali (dove carenti) con interventi specifici attraverso i piani sociali regionali e i piani locali di zona rispetto anche ai bisogni specifici prevalenti, con attenzione agli adolescenti e ai giovani infra21enni e la qualificazione delle strutture residenziali attraverso formazione specifica degli educatori in relazione alle diverse funzioni educative, tutelari e riparative da svolgere, con particolare attenzione per l'accoglienza dei minori vittime di violenza.
- Rafforzamento in ogni territorio delle forme di collegamento fra tutti i soggetti deputati al monitoraggio, al controllo e alla vigilanza dei progetti di accoglienza extrafamiliare e delle strutture di accoglienza, in particolare Procuratore della Repubblica, Regione, enti locali, Garante regionale, Osservatorio Regionale finalizzate a realizzare sistemi di vigilanza proattivi, capaci di sostenere lo sviluppo del sistema dell'accoglienza nella direzione del reale rispetto dei

diritti dei bambini, con una particolare attenzione all'esistenza di reali progettualità di accoglienza, alle lunghe accoglienze e ai fenomeni di migrazione dei bambini.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Regioni

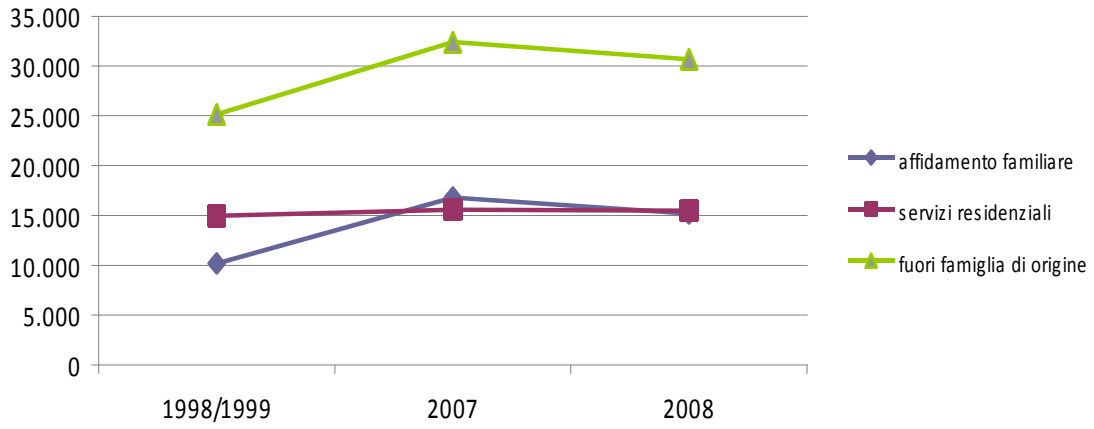
Soggetti attuatori
Ministero del lavoro e Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Minori che vivono una situazione di forte rischio di emarginazione sociale, disagio socio-economico e sanitario o vittime di maltrattamento, abuso, violenza assistita.

Indicatori

Figura 1 – Serie storica dei bambini e adolescenti fuori famiglia di origine – Anni 1998/ 99, 2007, 2008



La dimensione storica dei bambini che vivono fuori dalla propria famiglia e che coinvolge tutto il secolo scorso ci parla di un fenomeno in fortissima riduzione. Nell'ultimo decennio la crescita significativa che pure si registra coincide quasi esclusivamente con l'aumento degli affidamenti familiari (circa 10.000 casi nel 1999, oltre 15.000 nel 2008) a fronte della sostanziale stabilità dell'accoglienza residenziale (poco meno 15.000 bambini nel 1998, poco più di 15.000 bambini nel 2008).

Affidamento familiare
tra il 1999 e il 2007, risulta in crescita, con un aumento del 64% incremento annuale dell'8%;
tra il 2007 e il 2008, registra una battuta d'arresto diminuzione 9,5 %.

In sostanza all'impulso dato dall'approvazione della legge 149 del 2001 alla pratica e alla promozione dell'affidamento familiare, subentra una fase di stallo e di perdita di vigore che persiste ancor oggi.

Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per genere, cittadinanza e Regione presenti il 31 dicembre 2009 *(valori assoluti)*

REGIONE	Maschi	Femmine	Totale	di cui stranieri		
				Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	609	569	1.178	211	154	365
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	12	6	18	3	0	3
Liguria	305	221	526	102	65	167
Lombardia	2.173	1.528	3.701	983	511	1.494
Trentino-Alto Adige/Südtirol	308	202	510	118	57	175
Bolzano-Bozen	*111*	*55*	*166*	*34*	*9*	*43*
Trento	*197*	*147*	*344*	*84*	*48*	*132*
Veneto	867	624	1.491	352	193	545
Friuli Venezia Giulia	164	135	298	51	21	72
Emilia-Romagna	1.074	885	1.959	589	429	1.018
Toscana	620	504	1.124	362	204	566
Umbria	129	83	212	27	18	45
Marche	258	166	424	146	61	207
Lazio	1.181	897	2.078	644	264	909
Abruzzo	170	101	270	72	34	105
Molise	45	48	93	2	4	6
Campania	1.399	979	2.378	216	99	315
Puglia	614	428	1.042	123	19	142
Basilicata	51	49	99	5	1	6
Calabria	425	451	877	69	55	124
Sicilia	2.454	1.402	3.857	409	64	473
Sardegna	248	201	449	15	26	41
Nord Ovest	3.099	2.324	5.423	1.299	731	2.030
Nord Est	2.413	1.845	4.258	1.110	699	1.810
Centro	2.188	1.650	3.837	1.180	547	1.727
Sud	2.704	2.055	4.760	486	211	697
Isole	2.703	1.603	4.306	424	90	514
ITALIA	13.107	9.477	22.584	4.500	2.278	6.778

Dati Istat

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A11

CREAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE SUI BAMBINI FUORI FAMIGLIA

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Progettualità nazionale a compartecipazione decentrata

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Legge	328/2000, art. 21	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	GU n. 265 del 13 novembre 2000 – S0 n. 186
Legge	122 del 30 luglio 2010, art. 13.	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica	GU del 30 luglio 2010, n. 176

Si veda anche: "Libro Bianco sul futuro del modello sociale", 2009: fascicolo elettronico che raccoglie e trasmette dati individuali in modo da garantire la massima continuità delle tutele attraverso i servizi.

OBIETTIVO

Denominazione
Conoscenza e monitoraggio della situazione dei bambini fuori famiglia (in affido familiare, in strutture residenziali, in struttura terapeutiche riabilitative).

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Viene data continuità alle attività di rilevazione messe in atto attraverso gli accordi fra Stato e Regioni con l'obiettivo di arrivare ad avere flussi informativi atti a permettere una conoscenza approfondita di carattere quantitativo e, quando possibile, di carattere qualitativo, sulla situazione dei minori fuori famiglia in tutto il territorio nazionale, superando le differenze attualmente esistenti.

Nelle more dell'implementazione del Sistema Informativo viene attuata una Ricerca/Censimento che a dieci anni dalle due ricerche effettuate dal Centro nazionale possa restituire con chiarezza e sufficiente approfondimento i cambiamenti nel frattempo avvenuti in tutto il territorio nazionale,

integrando le informazioni mancanti e/o attualmente rilevate dalle regioni che hanno attivo un sistema di monitoraggio. Il Sistema informativo viene realizzato a partire ed eventualmente integrando i sistemi informativi esistenti. Oltre ai dati anagrafici (età, sesso, nazionalità, residenza ecc.), il sistema informativo dovrà essere in grado di monitorare fra le altre cose:

- le durate dei progetti di allontanamento;
- le migrazioni fra ambiti territoriali della stessa regione e fra regioni diverse;
- la situazione personale e familiare del minore e i motivi dell'allontanamento;
- la tipologia del servizi di accoglienza (secondo la catalogazione proposta dal nomenclatore nazionale approvato dalla Conferenza delle Regioni);
- le caratteristiche dell'atto (consensuale/giudiziario, tipo di provvedimento);
- nel caso dell'affidamento, la tipologia intrafamiliare/extrafamiliare.

Il sistema informativo dovrà inoltre essere in grado di rilevare in termini distinti, ma anche comparabili:

- gli affidamenti familiari;
- le accoglienze in comunità;
- gli inserimenti in strutture terapeutiche e/o riabilitative nel caso di bambini o ragazzi tossicodipendenti, disabili o con disturbi di altro tipo o di mamme minorenni con il loro bambino;
- le accoglienze di nuclei mamma/bambino;
- i ragazzi entro il 21° anno di età che, inseriti in strutture residenziali o in affido familiare prima del compimento dei 18 anni, proseguono l'accoglienza o attuano progetti di autonomia legati alla precedente accoglienza in strutture apposite.

Sistemi informativi locali per la raccolta dei dati sulla situazione dei minori in famiglia e fuori famiglia, per la gestione delle informazioni e la interscambiabilità e trasmissione sia a livello locale che nazionale:

- marcata frammentarietà e disomogeneità a livello regionale sull'attivazione dei sistemi e sulle caratteristiche
- profili quantitativi e profili qualitativi: connotazioni non omogenee
- sistemi di raccolta "accentrati" e gestiti direttamente dalle regioni e sistemi "misti", regioni e soggetti esterni.

Conoscenza fenomeni, condizioni, situazioni: base di partenza, patrimonio a supporto dei processi decisionali (politici e programmatori) e delle azioni di valutazione di efficacia e appropriatezza degli interventi, nonché di monitoraggio della spesa sociale

L'impegno si è per lungo tempo concentrato su una sorta di set minimo di informazioni e sul lavoro del Nomenclatore dei servizi:

- necessità di investire nei sistemi informativi regionali garantendo approfondimenti quantitativi e qualitativi e la comparabilità delle informazioni
- necessità di supportare tecnicamente ed affiancare dal punto di vista della progettualità alcune realtà regionali maggiormente disomogenee
- necessità di armonizzare i sistemi già attivati in altre regioni con un percorso comune di livello nazionale.

Segnalazioni

Il progetto S.In.Ba. - Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia si inserisce nell'ambito delle attività già promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ai fini della realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali (SISS) che, come specificato dall'art. 21 della legge 328/2000, consente di "assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali" e permette di "disporre tempestivamente dei dati e informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione e alla

valutazione delle politiche sociali".
Il Ministero ha siglato un Protocollo d'intesa con la Regione Campania per la realizzazione di un progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione del sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia.
Il progetto coinvolge, oltre la Regione Campania, altre undici Regioni italiane: Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto. Il progetto è inoltre svolto in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'ANCI, l'ISTAT, il CISIS.

Gli obiettivi che orientano le attività proposte nel progetto sono:

- obiettivi strategici: disporre di informazioni individuali relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà al fine di: individuare e qualificare la domanda sociale; misurare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi; valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi; disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi;
- obiettivi operativi: acquisire e integrare le informazioni provenienti da più fonti; archiviare le informazioni in formato elettronico; elaborare e diffondere le informazioni.

Il progetto prevede la realizzazione di una preliminare indagine di sfondo e di predisporre un data set minimo di raccolta dati sulla presa in carico sociale dei minori e sulla loro famiglia, affinché possa essere utilizzato da tutti i comuni e gli ambiti territoriali italiani.

- Integrare i sistemi informativi territoriali, ove esistenti (cartella sociale)
- Avviare il processo per la realizzazione nei territori che ne sono sprovvisti
- Rendere i diversi sistemi locali di cartella sociale compatibili ed interoperabili
- Contribuire alla realizzazione o al consolidamento dei sistemi informativi regionali
- Individuare le aree di riflessione e implementare le relative metodologie per gli operatori che hanno in carico i minori (produzione linguaggi comuni, definizione percorsi assistenziali…)
- Contribuire ai percorsi di definizione dei bisogni standard e dei livelli essenziali di servizio.

Ad oggi si è conclusa l'indagine pilota *Rilevazione sulla programmazione ed erogazione di interventi e servizi attivati per la promozione, la protezione e la tutela dei bambini e delle loro famiglie*, una indagine che ha l'obiettivo di realizzare una mappatura degli interventi e dei servizi promossi sui territori italiani, conoscere le modalità di gestione a livello locale, comprendere i sistemi locali di rete con cui si attivano i processi programmatici.
Per quanto concerne l'avvio della rilevazione delle informazioni concordate attraverso il set minimo per la raccolta di dati sui minori e sulle famiglie in carico presso i servizi sociali e sociosanitari dei territori coinvolti si è in attesa di modifiche legislative sul casellario dell'assistenza. Si è in attesa della formalizzazione degli emendamenti al DL n. 33 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni amministrative" pubblicato sulla GU del 09/02/2012, per poter avviare la rilevazione delle informazioni concordate attraverso il Set minimo coinvolgendo l'INPS in qualità di referente dei flussi informativi per gli enti erogatori di interventi e servizi sociali relativamente ai beneficiari e alle prestazioni concesse.

Criticità

- Investimenti nell'adeguamento nella fase a regime dei sistemi informativi locali
- Infrastrutture non sempre adeguate
- Formazione e aggiornamento operatori

Linee di sviluppo

- Il percorso attivato attraverso il progetto SI.n.Ba ha messo in noto, nelle regioni coinvolte esperienze significative intorno alla necessità di sviluppare sistemi informativi interattivi, finalizzati non solo al monitoraggio dei minori in famiglia e fuori famiglia, ma anche alla costruzione di un patrimonio comune di linguaggi e definizione delle prestazioni.

- Lo sviluppo necessario, e quasi obbligato, per il percorso fin qui intrapreso è che si tenga come obiettivo nazionale, con le ricadute sulle varie realtà regionali, la diffusione della cartella sociale sui minori e la realizzazione di una banca dati nazionale.
- Lo sviluppo del sistema informativo sui minori, ricalcando quanto già avvenuto per la non autosufficienza (SinA) può contribuire, per il patrimonio di informazioni, approfondimenti, conoscenze, a sostenere il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, quale pre-requisito per la definizione dell'organizzazione dei servizi dedicati e per l'individuazione delle relative prestazioni (riconoscere la giusta visibilità al sociale, documentare il lavoro, realizzare linguaggi condivisi e piattaforme informative…).

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Coordinamento Regioni

Soggetti attuatori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Regioni
CNDIA
CISIS

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Tutti i bambini e i ragazzi fino ai 21 anni che vivono progetti di accoglienza extrafamiliare e le loro famiglie.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A12

MISURE PER IL SOSTEGNO DELL'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Nell'ultimo decennio l'adozione, in particolare quella internazionale, è diventata in Italia un fenomeno assai rilevante non solo dal punto di vista numerico, ma anche per le considerevoli implicazioni giuridiche, socio-culturali e psicologiche.

Dal 2000 ad oggi si è assistito a un costante aumento: 1.797 sono stati i minori entrati in Italia a scopo di adozione nel 2001, mentre, nel 2011, le adozioni concluse con l'arrivo in Italia di minori sono state 4.022 (cfr. www.commissioneadozioni.it). Il nostro Paese ha così ottenuto il "primato" europeo e, a livello mondiale, si qualifica come secondo per numero di adozioni, preceduto solo dagli Stati Uniti.

Assai più frammentari sono i dati relativi alle adozioni nazionali: le elaborazioni Istat sui dati del Ministero della Giustizia parlano di 1.815 adozioni nazionali nel 2007, di cui il 62,3% legittimanti.

Ultimi dati di sintesi anno 2011 dalla Commissione per le adozioni internazionali

Le coppie che hanno adottato minori stranieri al 31 dicembre 2011 sono state 3.154, con una media di 274 coppie al mese nel primo semestre (incremento del 15,7%) e una media di 252 coppie al mese nel secondo semestre (flessione del 17,1% connessa al rallentamento delle attività in Vietnam, Cambogia e Ucraina).

I dati permettono di rilevare una relativa stabilità del fenomeno a livello regionale, con prevalenza del numero di coppie del Nord e Centro Italia. Il maggior numero di coppie adottive (559 coppie, pari al 17,7%) risiede infatti in Lombardia; segue il Lazio con il 10,5% (331 coppie), mentre le coppie residenti in Toscana e Veneto sono il 9,2% (291 coppie per ciascuna regione). I risultati confermano l'incremento già registrato nel 2010 nelle regioni meridionali con il 31,8% del totale dei minori. Le coppie della Campania sono il 7,2% (227 coppie) e quelle della Puglia il 6,1% (191 coppie). Significativi gli incrementi percentuali riguardanti anche le regioni Sicilia e Calabria.

Le coppie che hanno adottato nell'anno 2011 rispecchiano le caratteristiche segnalate nell'anno 2010 (aumento dell'età media, prevalenza di titoli di studio mediosuperiori, delle categorie impiegatizie, delle libere professioni e degli insegnanti) con l'accentuazione delle tendenze in atto già negli anni precedenti.

Negli ultimi anni si è registrato infatti un progressivo innalzamento dell'età media dei coniugi (42 anni per i mariti e 40,1 anni per le mogli): essi arrivano dunque all'adozione con un "ritardo" di circa dieci anni rispetto alle coppie al momento della nascita del primo figlio. Inoltre circa 9 coppie adottanti su 10 (86,8%) non hanno figli. L'adozione si configura perciò nella stragrande maggioranza dei casi come una scelta per così dire "residuale", quando tutte le altre strade percorribili si sono rivelate impossibili o fallimentari, sia quella della procreazione biologica sia la procreazione medicalmente assistita.

Nel periodo gennaio-dicembre 2011 sono stati autorizzati all'ingresso in Italia 4.022 minori, provenienti da 57 Paesi, con una lieve diminuzione rispetto al 2010 (-2,6%). Federazione Russa, Colombia, Brasile, Ucraina ed Etiopia si confermano, come nel 2010, i 5 maggiori Paesi di origine. La Federazione Russa con 781 minori, pari al 19,4 % del totale è il primo Paese di provenienza;

seguono la Colombia con 554 minori (13,8 %), il Brasile con 304 minori (7,6%), l'Ucraina con 297 (7,4%) e l'Etiopia con 296 (7,4%).
Nel 2011, i 2.232 minori provenienti da questi cinque Paesi, rappresentano circa il 56% dei minori adottati dalle coppie italiane.
Si riporta la dislocazione territoriale dei minori autorizzati all'ingresso nel 2011: Lombardia 18% (723 minori), Lazio 10,5% (422 minori), Toscana 9,0% (363 minori), Campania 8,3% (333 minori), Veneto 8,1% (324 minori), Sicilia 7,4% (296 minori).
Con riferimento all'età, nel 2011 si conferma il lieve progressivo innalzamento dell'età media dei minori (6,1 anni rispetto ai 6,0 del 2010 e ai 5,9 del 2009). In particolare, nei sopraindicati cinque Paesi di provenienza, l'età media è: 4,8 anni per la Federazione Russa, 6 per la Colombia, 8 per il Brasile, 8,4 per l'Ucraina e 4 per l'Etiopia. Certamente questo è un dato che merita una seria considerazione in relazione al fatto che le ricerche a livello internazionale individuano nell'età all'adozione uno dei principali fattori di rischio, in quanto incide sull'eventuale insorgenza di problemi emotivo-comportamentali: si tratta di un fattore predittivo rilevante, unitamente alla qualità delle cure ricevute e del numero di collocamenti subìti prima dell'adozione.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

Indicatori

Nessun atto di legge è stato adottato nel periodo in esame, si segnala però un recente protocollo bilaterale sottoscritto dalla Commissione adozioni internazionali:
Protocollo di collaborazione tra La Segreteria di Stato per gli Affari Esteri della Repubblica di San Marino e la Commissione per le Adozioni Internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana in materia di adozione internazionale di minori (13/06/2011).

Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento generale, gli interventi di promozione, di accoglienza, di valutazione e di sostegno ai minori e alle coppie per le adozioni nazionali e internazionali sono di competenza dei Servizi Socio-Sanitari delle ASL in integrazione con i Servizi Sociali dei Comuni e con gli enti autorizzati, secondo la normativa vigente, tale linea di attività rientra nei **LEA** nazionali stabiliti **DPCM 14 febbraio 2001**: Atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria.

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
1975	Legge		L. 29 luglio 1975, n. 405	Legge istitutiva dei Consultori Familiari.	
1983	Legge		L. 4 maggio 1983, n. 184	Diritto del minore ad una famiglia.	
1997	Legge		L. 28 agosto 1997, n. 285	Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per infanzia e adolescenza.	

1998	Legge		31 dicembre 1998, n. 476	Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri.	
2000	Legge		Legge 328/2000	Legge quadro sul riordino del sistema dei servizi sociali.	
2001	Legge		28 marzo 2001, n. 149	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.	GU n. 96 del 26 aprile 2001

Attuali meccanismi di sostegno alle famiglie:

- Detrazioni fiscali per spese sostenute per l'adozione;
- Congedo per il periodo di permanenza nello Stato estero per adozione internazionale;
- Congedo parentale;
- Permessi giornalieri per maternità;
- Anticipo del TFR;
- Congedi per la malattia del figlio (si veda legge 8 marzo 2000, n. 53);
- Legge 26 Marzo 2001, n. 151, Sentenza della Corte Costituzionale n. 104 dell'1/4/2003).

OBIETTIVO

Denominazione

Adozione nazionale e internazionale

- Promuovere l'efficienza del sistema e la diffusione di buone pratiche;
- Preparazione e accompagnamento dei nuclei aspiranti adottivi anche attraverso la promozione di percorsi informativi formativi precedenti la presentazione al TM della dichiarazione di disponibilità all'adozione per accogliere un bambino privo del proprio nucleo familiare dichiarato in stato di abbandono sia per le adozioni nazionali che internazionali;
- Affiancare la famiglia adottiva nella fase di inserimento e nella costruzione delle competenze genitoriali. Avviare percorsi post adottivi;
- Definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni – nel rispetto della L. 328/2000;
- Uniformità a livello nazionale nella tipologia di servizi offerti, nella qualità dei modelli organizzativi, nella qualità degli interventi;
- Valorizzazione reale della cooperazione nazionale, internazionale e decentrata.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

- Potenziare le interazioni tra i servizi territoriali e magistratura per la diffusione delle buone prassi e per l'affiancamento qualificato prima e durante l'adozione.
- Attivare un sistema di Governance sussidiaria, integrata e uniforme dei servizi dedicati all'adozione, nazionale e internazionale, attraverso il potenziamento della collaborazione interistituzionale tra livelli di governo e sussidiarietà.
- Promuovere il raccordo tra servizi territoriali ed enti autorizzati nei percorsi formativi delle coppie.
- Realizzazione in tutto il Paese di percorsi accompagnamento e sostegno delle coppie nelle procedure di adozione nazionale.
- Raggiungimento di uniformità a livello nazionale di garanzia di interventi adeguati per il sostegno delle famiglie nella fase post adottiva, in collaborazione con regioni ed enti locali.

- Individuazione di modalità e indirizzi per il sostegno all'inserimento scolastico del minore adottato.
- Lavoro in rete tra i servizi socio-sanitari territoriali e le scuole di ogni ordine e grado per l'integrazione dei minori adottati a scuola.
- Attuazione di un approfondimento sulla tematica dell'adozione mite.
- Valorizzazione della cooperazione nazionale, internazionale e decentrata a favore dell'infanzia.
- Rafforzare la vigilanza sugli enti accreditati.

Alcuni dati di ricerca

Se l'adozione costituisca un fattore di rischio per lo sviluppo psicologico del minore è la principale domanda che si è posta la ricerca sull'adozione negli ultimi due decenni, focalizzando di conseguenza l'attenzione soprattutto sull'adattamento del bambino ed indagando se e in che misura i soggetti adottati presentino con maggiore probabilità problemi comportamentali rispetto ai coetanei e sia segnalati ai servizi di salute mentale. La maggioranza di queste ricerche sono state impostate secondo una logica comparativa, ossia mettono a confronto i bambini adottato con i coetanei, nati e cresciuti nelle famiglie biologiche.
Alcuni studi condotti da un'équipe del Centro di Ateneo Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'Università Cattolica di Milano si sono inseriti in questo filone. Ci riferiamo in particolare a una indagine che ha focalizzato l'attenzione specificatamente sull'adattamento psicosociale: i soggetti adottati, pur manifestando globalmente un buon livello di adattamento psicosociale, riportano generalmente livelli superiori di problemi emotivo-comportamentali, soprattutto di tipo esternalizzante (Rosnati, Barni, Montirosso, 2008), e una riuscita scolastica lievemente inferiore rispetto ai coetanei non adottati (Rosnati, 2010).
Questi risultati sono in linea con quanto emerso da una meta-analisi effettuata da Van IJzendoorn e Juffer (2006) sui 270 studi condotti dal 1995 al 2005 su un totale di più di 230.000 bambini adottati e non adottati. Da questo quadro emerge che, sebbene la maggior parte dei bambini adottati presenti livelli adeguati di adattamento, essi tendono a manifestare mediamente più problemi comportamentali sia rispetto ai coetanei, sia anche rispetto a eventuali fratelli, figli biologici dei genitori adottivi.
Qualora invece i bambini adottati siano posti a confronto non tanto con i coetanei che vivono nella propria famiglia biologica, quanto con quei minori che rimangono in istituto o in comunità e che di conseguenza hanno un background di provenienza simile agli adottati, in termini di probabilità di rischio genetico, di trascuratezza e di esperienze di istituzionalizzazione, le differenze riscontrate vanno decisamente a vantaggio dei soggetti adottati: questi ultimi globalmente manifestano con minore probabilità problemi comportamentali, una migliore riuscita scolastica e un quoziente intellettivo decisamente superiore (Palacios, Sanchez-Sandoval, 2005).
In questa prospettiva l'adozione si configura come un'occasione favorevole alla crescita per quei bambini che sono privi di un contesto familiare adeguato, consentendo un consistente recupero, benché non sempre completo.
Di particolare interesse sono poi le ricerche, peraltro non numerose, che hanno focalizzato l'attenzione sulle relazioni familiari, ponendo a confronto genitori adottivi e genitori non-adottivi. Sono stati evidenziati livelli analoghi di stress genitoriale, un'elevata soddisfazione per la qualità della relazione instaurata con il figlio e addirittura una maggiore apertura nella comunicazione, in modo particolare con la figura paterna. Più recentemente, è emerso come in generale i genitori adottivi tendano ad allocare nei loro figli più risorse economiche, culturali e sociali, forse proprio per far fronte alle sfide aggiuntive legate all'adozione stessa. Sembra dunque che i genitori adottivi siano "ben equipaggiati" per affrontare il non semplice processo di costruzione di un legame adottivo, dato che possono contare su un buon "capitale" individuale e relazionale, oltre che sociale (Rosnati, 2010). È altresì fondamentale che le coppie sia sostenute in tutto l'arco del percorso dell'adozione perché possano realmente mettere a frutto queste risorse a vantaggio del bambino, evitando l'insorgere di modalità relazionali troppo rigide o addirittura disfunzionali, aspettative (anche in ambito scolastico) fuorvianti ed una eccessiva chiusura nel proprio privato.

Punti di criticità e orientamenti di sviluppo

Si segnalano qui alcuni punti condivisi in seno al gruppo di lavoro in merito ad aree di attenzione e linee di sviluppo cui poter orientare l'azione del governo, delle Regioni e degli enti locali. In particolare:
a) appare oggi non più rinviabile, anche a fronte della generale riduzione di risorse economiche e umane dei servizi pubblici, costruire un percorso di integrazione e protocolli di intesa con gli enti autorizzati e con le

associazioni dei familiari;
b) è però altrettanto importante implementare le competenze degli operatori che nei servizi svolgono il compito di valutazione della motivazione all'adozione e verifica delle competenze genitoriali e creare una maggiore sinergia tra il lavoro psicologico e quello sociale. Si riscontra la necessità di offrire servizi capaci di affrontare con competenza la specificità che l'adozione presenta, servizi che garantiscano uguali prestazioni per tutti, al fine di facilitare il lavoro di comparazione delle coppie da parte dei giudici minorili nella delicata attività di abbinamento di un minore a una coppia disponibile ad accoglierlo.
c) Per organizzare servizi funzionali, efficienti ed efficaci occorre avere un quadro della realtà e delle problematiche connesse chiaro e di facile accesso, quindi occorrono dati reali e aggiornati. Se questo è sufficientemente sviluppato nell'ambito dell'Adozione Internazionale non lo è altrettanto per quello che riguarda l'Adozione Nazionale. Non è facile infatti ottenere dati comparabili ed elaborabili per l'intero territorio nazionale, ogni tribunale ha un suo sistema informatico e riesce con difficoltà a fornire dati utili in tempi veloci. Si rileva infatti una carenza di informazioni generali relativamente all'adozione nazionale sia per quanto concerne le coppie (numero, età, titolo di studio, professione, luogo di residenza, motivazioni…) sia relativamente ai bambini (numero di bambini, età, provenienza, motivi che hanno condotto all'allontanamento dalla famiglia, provvedimenti attuati…) e in particolare circa l'attuazione delle adozioni in casi particolari ex art. 44 disaggregati per le varie fattispecie (lett. a)-b)-c)-d) per rilevarne l'incidenza e verificare gli itinerari di passaggio dall'affidamento familiare all'adozione.
d) Necessaria sarebbe anche la costruzione di un sistema informatico che metta in rete le istituzioni e i servizi presenti nel territorio nazionale. Questo fa faciliterebbe gli abbinamenti, mettendo in rete coppie adottanti e bambini adottabili di tutti i tribunali per i minorenni italiani. Infatti, un minore con caratteristiche di complessità e/o problemi gravi di salute potrebbe non trovare una coppia disponibile nel territorio di competenza del tribunale per i minorenni dove risiede, ma potrebbe restare inevasa o peggio "sprecata" la disponibilità offerta da una coppia di altra regione che saprebbe e potrebbe invece adottarlo. Si potrebbe così evitare che alcuni minori in stato di adottabilità ma in situazioni di particolare difficoltà rimangano a lungo in struttura.
e) Altro nodo è la formazione e l'aggiornamento che occorre fornire a tutti gli attori dell'adozione (operatori pubblici, privati, enti autorizzati) unico strumento che può permettere l'interazione e l'integrazione fornendo linguaggi comuni e possibilità di costruzione di modelli operativi capaci di modularsi con l'evoluzione delle problematiche, e dell'evoluzione culturale, tema particolarmente presente nel mondo dell'adozione. Certamente encomiabile è stata in questi anni l'attività di formazione che la Commissione per le adozioni internazionali ha svolto, mediante l'organizzazione di seminari formativi e convegni. Tale attività in futuro dovrebbe poter raggiungere un numero sempre maggiore di professionisti e ed essere estesa anche a quanti si occupano di adozione nazionale.
f) Un altro punto cruciale è la preparazione dei bambini all'adozione: nell'adozione nazionale questo aspetto è abbastanza curato, ma risulta essere spesso disatteso nell'adozione internazionale. È necessaria dunque una maggiore attenzione da parte degli enti autorizzati a questi aspetti e una sensibilizzazione delle coppie perché si accostino al bambino conoscendo un po' la sua lingua, sappiano rispettarne le abitudini (anche quelle alimentari) e possano conoscere le sue routine quotidiane. Gli enti autorizzati sono chiamati a fornire un sostegno psicologico adeguato anche all'estero e a sostenere l'inserimento del bambino nella nuova famiglia in modo che avvenga gradualmente nel rispetto dei tempi e dei bisogni del bambino, evitando separazioni traumatiche da un contesto di vita che per quanto più o meno non adeguato, è comunque conosciuto e familiare al minore.
g) Una particolare attenzione deve essere poi dedicata alle coppie che si rendono disponibili ad accogliere bambini con *special needs* e alla preparazione e sostegno dei bambini e delle coppie nel percorso post adottivo, che non può certo limitarsi a un anno. Si segnala inoltre la necessità che siano predisposti aiuti anche economici alle coppie che si trovano a far fronte a spese non indifferenti legati alla cura di questi bambini anche sotto il profilo sanitaria. Si segnala a questo proposito quanto effettuato dalla Regione Piemonte.
h) Nell'iter dell'adozione nazionale accade che spesso prima ancora che venga dichiarato lo stato di abbandono, che prelude alla sua adottabilità, il bambino sia collocato presso una coppia che è stata dichiarata idonea, perché possa adottarlo alla conclusione dell'iter processuale. È questo un momento estremamente delicato durante il quale la coppia deve potere avere il sostegno di servizi attenti e preparati. Poter contare sul sostegno di operatori competenti può garantire il non verificarsi del fenomeno della restituzione del bambino, esito drammatico delle adozioni fallite.
i) Uno spazio operativo, oggi solo marginalmente occupato, è la possibilità di organizzare, in ottica preventiva, gruppi di promozione dei legami familiari rivolti a coppie o a famiglie che intraprendano o abbiamo intrapreso sia l'iter dell'adozione nazionale che quello dell'adozione internazionale. Si sottolinea

altresì la necessità che questi interventi di sostegno nel post adozione siano offerti a tutte le coppie, anche negli anni successivi all'inserimento del minore. È questa una grande opportunità da offrire al mondo dell'adozione, che può vedere lavorare in sinergia operatori pubblici o degli enti, e anche realtà del privato sociale.
Si segnalano in particolare i gruppi paralleli di genitori e figli come prassi di eccellenza: si tratta di interventi preventivi, abitualmente proposti dopo l'anno di affido preadottivo, in cui i genitori seguono un percorso che per alcuni aspetti richiama quello che i figli (preferibilmente in età scolare) fanno contemporaneamente. In generale l'obiettivo è di mettere parola sul dolore dell'abbandono, del distacco da persone, luoghi e contesti noti e fare in modo che queste emozioni possano diventare in qualche modo dicibili. Per i genitori l'obiettivo è quello del sostegno alla genitorialità e l'acquisizione di alcune chiavi di lettura per decodificare in modo adeguato alcuni comportamenti problematici dei loro figli.
l) Non bisogna dimenticare, la necessità di incrementare il lavoro con le scuole non solo per seguire i casi segnalati, ma anche e soprattutto per sviluppare una cultura dell'adozione che possa permettere la costruzione di un ambiente sociale e relazionale aperto all'accoglienza e alle opportunità di crescita che solo l'incontro con i mondi diversi permette. Si segnala anche la necessità di interventi specifici nelle scuola nei casi di problemi di apprendimento che devono essere attuati da professionisti che abbiano una competenze specifica nel settore dell'adozione: il rischio infatti è che alcune difficoltà di apprendimento siano erroneamente ricondotti a disturbi specifici, mentre siano da ricondursi alle esperienze pregresse, a difficoltà relazionali nel nucleo familiare e/o nel contesto scolastico, o ad un uso non consolidato della lingua.
m) Interessanti e da sviluppare sono inoltre alcune esperienze di specializzazione di servizi di neuropsichiatria infantile e di servizi pediatrici attenti alla specificità del bambino adottato.
n) Un punto specifico di approfondimento e di sensibilizzazione per gli operatori e per le coppie è costituito dall'identità etnica in relazione al benessere psicologico e relazionale degli adottati. Le famiglie e gli operatori si trovano spesso sono confusi, disorientati e senza risposte adeguate davanti alle difficoltà e ai problemi che gli adolescenti e i giovani adulti adottati si trovano ad affrontare nel non facile compito di definire la propria identità a partire dalla differenza etnica: i tratti somatici, differenti da quelli dei loro genitori adottivi, spesso rendono "visibile" l'essere adottati e non di rado essi riportano si essere stati vittime di episodi di derisione o addirittura di vera e propria discriminazione, e sovente perfino "confusi" con gli extracomunitari. Le ricerche condotte sia in Italia sia all'estero hanno evidenziato l'importanza che gli adottati possano integrare nella propria identità qualche riferimento al background di origine: a questo proposito è fondamentale che i genitori siano preparati e disponibili ad accogliere e a valorizzare la cultura del Paese da cui proviene il proprio figlio.
o) Si registra ancora una forte carenza di ricerche scientifiche in Italia. In particolare si evidenzia la necessità di una conoscenza estensiva dei bambini e delle famiglie in adozione nazionale e internazionale e di uno studio longitudinale al fine di individuare i fattori protettivi che promuovono adattamento e benessere, che facilitano la costruzione dei legami familiari e di una salda appartenenza familiare. Ciò potrebbe fornire utili indicazioni per l'accompagnamento e delle famiglie ma anche indicazioni circa l'"efficacia" del processo di valutazione e preparazione delle coppie. Sarebbe inoltre molto utile poter effettuare una ricognizione dei fallimenti adottivi, per poter evincere più chiarimenti i fattori di rischio.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero di Giustizia
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Coordinamento Regioni

Soggetti attuatori
Ministero di Giustizia
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
minori 0-18 anni; famiglie adottive

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Audizione

Ente/associazione	Argomento	Data
Commissione Adozioni Internazionali-Presidenza del Consiglio dei Ministri Dr.ssa Daniela Bacchetta	I dati ed i *trend* dell'adozione internazionale in Italia ed a livello mondiale, le iniziative della CAI	9.3.2012 (memoria allegata)

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A13
MISURE IN FAVORE DEGLI ADOLESCENTI

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti assunti dagli organi di governo e amministrazioni centrali e decentrate (proposte di legge, leggi, regolamenti, circolari, ecc.)

Anno	Tipo atto (normativo o di indirizzo)	Ente	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
2001	Legge		28 marzo 2001, n. 149	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.	GU n. 96 del 26 aprile 2001
1998	Legge		31 dicembre 1998, n. 476	Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri.	GU n. 8 del 12 gennaio 1999
1983	Legge		4 maggio 1983, n. 184	Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.	*GU* n. 133 del 17-5-1983 - SO

OBIETTIVO

Denominazione
1. Implementazione delle attività socio-sanitarie dei consultori familiari con il fine di migliorare le loro competenze rispetto alle scelte consapevoli e per garantire il benessere psicofisico.
2. Promuovere forme di maggiore partecipazione degli adolescenti.
3. Ridurre la distanza tra generazioni.
4. Prevenire forme di disagio, e sostenere forme di integrazione sociale.
5. Passare dalla riduzione del danno alla riduzione del rischio.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Consultori familiari (v. punto 1 obiettivi)
Sviluppo di azioni che consentano ai CF il pieno svolgimento della loro funzione socio-sanitaria a sostegno degli adolescenti sia per **accrescere le loro competenze** nei confronti della salute, sulla valorizzazione della persona, dell'affettività e del rispetto tra i sessi, sulla salute sessuale e relativa alla procreazione, sia per metterli in grado di **affrontare situazioni di disagio** quali ad esempio quello familiare, le scelte riproduttive nei/nelle minorenni, il sostegno agli adolescenti immigrati, ai giovani con difficoltà nell'integrazione sociale e scolastica, dipendenza (droghe, nuove droghe, alcool) ecc.

Esempi di azioni:
- Offerta attiva di corsi di informazione ed educazione alla salute nelle scuole
- Offerta attiva dello spazio giovani nel consultorio
- Offerta attiva di incontri con i genitori degli alunni
- Presa in carico dei casi di disagio adolescenziale segnalati e/o individuati.

Intervento: integrazione scuola / servizio consultoriale / altri servizi distrettuali – aziendali / enti locali – Terzo settore.

Altri interventi (v. punti 2-3-4-5 obiettivi)
- Attivare centri di ascolto e orientamento.
- Incrementare centri di aggregazione giovanile culturali, sportivi, ricreativi.
- Attivare forme strutturate di coinvolgimento e di maggiore protagonismo degli adolescenti nei servizi e nella programmazione politica.
- Rafforzare la presenza di educatori di strada.
- Rafforzare la rete di protezione sociale per i giovani e promuovere gruppi di auto mutuo aiuto.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Ministero delle Politiche giovanili
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
MIUR

Soggetti attuatori
PCM – Dipartimento per le Politiche della famiglia
Ministero delle Politiche giovanili
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
MIUR
Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Adolescenti e famiglie
Insegnanti e operatori

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Nel corso dell’incontro del 3 maggio (seduta plenaria) la Presidente dell’Ordine degli Assistenti Sociali illustra come sta evolvendo la situazione nell’area del servizio sociale.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A14

SOSTEGNO ALLA FREQUENZA SCOLASTICA E AL SUCCESSO FORMATIVO CONTRO L'ESCLUSIONE SOCIALE

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Novità introdotta dall'attuale Governo:
PIANO D'AZIONE COESIONE - Priorità Istruzione
POR Convergenza FSE – Contrasto alla dispersione scolastica

Il Piano prevede la messa in campo di prototipi di azioni integrate svolte, insieme, da reti di scuole e da altri attori del territorio. Le azioni sono finalizzate a contrastare il fallimento formativo in aree in cui l'esclusione sociale e culturale è particolarmente grave e in cui esiste da tempo e in larga misura la corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica.
Questa azione è lo strumento con cui le istituzioni scolastiche ed educative delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) possono concorrere al raggiungimento del terzo obiettivo strategico di ET2020: "Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva", costruendo prototipi di politiche innovative del tipo "educazione prioritaria" in zone di forte esclusione sociale.
Si tratta della messa in campo di prototipi di azioni integrate svolte, insieme, da reti di scuole e da altri attori del territorio (privato sociale, servizi sociali, tribunale per i minori, forze dell'ordine, artigiani, operatori delle produzioni e dei servizi, parrocchie, centri dell'aggregazione giovanile e solidale, centri sportivi, associazionismo e volontariato ecc.). Le azioni sono finalizzate a contrastare il fallimento formativo in aree in cui l'esclusione sociale e culturale è particolarmente grave e in cui esiste da tempo e in larga misura la corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica.

Alcune evidenze ispirano i criteri-guida dell'azione.

1. Il fallimento formativo – le cui rilevazioni mostrano, nonostante i miglioramenti, un ampio divario fra Nord e Sud del Paese – non riguarda più l'infanzia, è ovunque presente in età adolescenziale ma si concentra proprio nelle aree di massima esclusione sociale delle famiglie e lì dove vi è assenza di politiche costanti tese allo sviluppo locale. Si tratta, perciò, di una misura specifica di sviluppo locale (azioni di discriminazione positiva a favore di ragazzi e ragazze precocemente esclusi o a rischio di esclusione dai percorsi scolastici e formativi). Ma pur centrata su compiti formativi ed educativi, l'azione deve tendere a coniugarsi con altri e ulteriori dispositivi di sviluppo territoriale, destinati al sostegno delle famiglie e all'*empowerment* locale, di medio e lungo periodo, al fine di ottimizzarne l'impatto.
2. Le politiche di contrasto del fallimento formativo hanno, ovunque, maggiore possibilità di riuscita lì dove si ispirano a tre principi che ne guidano gli indirizzi:
- pre-esistenza di agenzie educative che hanno già acquisito il complesso *know-how* necessario e capaci di lavorare insieme (tra scuole e tra scuole ed extrascuola), le quali vanno sostenute, riattivate e rese protagoniste dei prototipi con metodologie fortemente partecipative;
- concentrazione dell'azione in sotto-aree ben delimitate, nelle quali agiscano reti non troppo

larghe e con una regia unica, che sia dotata di buona cultura organizzativa e seri *setting* di manutenzione;

- sapiente distinzione tra età diverse delle persone destinatarie e tra compiti differenziati che vanno, poi, integrati. In particolare i prototipi devono distinguere tra: compiti tesi a riconoscere e affrontare le difficoltà molto precoci nella prima infanzia (*first childhood exclusion factors*); compiti tesi a riconoscere e rafforzare le conoscenze e competenze irrinunciabili a scuola per chi rischia di "cadere fuori" (*at risk of dropping out*); compiti di costruzione di seconda opportunità (*second chance*) per chi ha già abbandonato gli iter scolastici; compiti di orientamento, accompagnamento e sostegno alla *school-work transition* e alla socializzazione al lavoro per giovani persone con povera formazione.

Una lunga e complessa serie di esperienze e di riflessioni sulle politiche pubbliche, vissute nel Mezzogiorno negli ultimi decenni, evidenzia che hanno maggiori possibilità di successo azioni differenziate e poi integrate, che accompagnano le persone in crescita dall'infanzia fino al primo lavoro in aree ben delimitate, con una regia costante e capace di guidare processi di *empowerment* che uniscono più agenzie territoriali.

Le scelte che guidano la costruzione dei prototipi intendono attenersi a tale ispirazione, onde evitare errori e sprechi di risorse.

Strategia dell'obiettivo:

- sostenere le mamme sole e le famiglie nei compiti educativi e nella genitorialità e costruire buona alleanza educativa tra nidi, scuole dell'infanzia e famiglie tese a sostenere "il buon inizio";
- promuovere l'accesso di tutti all'istruzione di base, con particolare riguardo alle persone in crescita più fragili (con bisogni educativi speciali, provenienti da famiglie povere, da situazioni multi-problematiche, migranti ecc.);
- favorire il successo scolastico attraverso strategie didattiche attive, accoglienti e rigorose insieme, finalizzate a migliorare le competenze irrinunciabili, a dare sostegno a quelle informali e non formali e a valorizzare le potenzialità dei singoli;
- costruire azioni ed esperienze di seconda opportunità per chi è già uscito, precocemente, fuori dal sistema di istruzione-formazione;
- sviluppare azioni di orientamento che, partendo dalla dimensione del sé e della storia personale, consentono la fruibilità delle diverse opportunità formative presenti nel territorio;
- costruire esperienze di socializzazione al lavoro attivando reti territoriali e azioni mirate alla transizione al lavoro attraverso orientamento e formazione;
- coinvolgere e sensibilizzare i genitori e le famiglie per condividere le scelte educative e formative dei ragazzi e delle ragazze;
- costruire e rafforzare regie di quartiere e reti di scuole e tra scuole e altre agenzie educative, promuovere pratiche e riflessioni comuni e condivise tra docenti, educatori e promotori di sviluppo locale;
- promuovere la convivenza civile e la coesione sociale, la cultura della legalità e dell'*empowerment* e l'educazione ambientale.

Indicatori di risultato saranno il tasso di abbandono al biennio delle scuole superiori, il tasso di passaggio alla classe successiva e la quota di *drop-out* reinseriti in percorsi di istruzione.
Si tratta di un'attività sperimentale; gli indicatori di risultato hanno anche quindi la funzione di verifica dell'efficacia degli interventi, anche al fine di decidere se estenderli a regime.
Percorso della durata di almeno due anni
Risorse: 24,9 milioni di euro

Nei lavori del precedente Osservatorio, così sono state riassunte le cause principali e gli obiettivi da perseguire:

a. Cause principali:

1. presenza di analfabetismo adulto molto resistente;
2. disagio del crescere oggi e crisi verticale dei sistemi di cura e sponda adulta di cui gli episodi di disagio estremo che anche i media registrano sono un chiaro segnale ma rappresentano, con tutta probabilità, le punte di una *gaussiana* dalla base molto larga;
3. indebolimento dell'alfabetizzazione culturale e strumentale precoce;
4. persistenza della povertà in vaste aree del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno;
5. persistenza degli squilibri territoriali nello sviluppo sostenibile e mancata dinamicità nei mercati del lavoro nelle aree povere del Paese;
6. sistema scolastico iper-standardizzato, centrato ancora prevalentemente sulla lezione frontale a discapito delle didattiche laboratoriali e partecipative;
7. estrema frammentazione delle discipline nelle scuole superiori a partire dal biennio;
8. sistema di cura e *welfare* frammentato tra competenze non ben coordinate tra i diversi enti locali (Provincia, Regione, Comune) e che mette la scuola in situazione di supplire a disagi e difficoltà educative assai diffuse;
9. debole integrazione tra scuole, formazione professionale, occasioni formative e orientative di altri enti accreditati, sistema degli stage in aziende, EDA-CTP;
10. fatica a ottimizzare risorse mirate alla dispersione e a integrarle;
11. persistente e storica debolezza del *Life Long Learning*, dell'educazione permanente in Italia: povere e poco diffuse procedure di orientamento e ri-orientamento nei territori, limitate, rispetto agli standard europei, poche opportunità di studio e di formazione nelle aziende e presso gli attori pubblici e mancata ottimizzazione delle comunicazioni ai soggetti e delle risorse;
12. deboli o incerti legami – nell'insieme del sistema formativo – tra apprendimento, ricerca e lavoro.

b. Obiettivi:

- *welfare* partecipativo per le famiglie povere, legato a incentivi volti alla responsabilizzazione diretta verso l'istruzione dei figli e alla conquista a nuova formazione dei genitori stessi,
- coordinamento forte tra regioni e Stato nella costruzione di una vera anagrafe degli aventi diritto all'istruzione pubblica da 3 a 18 anni,
- politiche inter-istituzionali e con gli attori sociali (innanzitutto sindacati e impresa) a sostegno dell'educazione permanente,
- nelle aree di concentrazione della dispersione – che sono direttamente legate ai territori dove è più alta la percentuale della popolazione in stato di povertà – il biennio deve legarsi a una attenzione straordinaria verso azioni indispensabili di prevenzione precoce quali:
  - alleanza con i genitori e le mamme giovani a sostegno della genitorialità nelle scuole dell'infanzia e primarie,
  - insistenza, nella scuola primaria, sull'acquisizione e il consolidamento delle competenze alfabetiche di base,
  - azioni di *mentoring* educativo *ad personam*, entro dispositivi (con accordo tra scuole in rete e ente locale) di educativa territoriale, a sostegno dei bambini in situazione o a rischio di grave esclusione psico-sociale,
  - effettiva costruzione di progetti e percorsi, sostenuti dalle reti, contro la dispersione scolastica e per la seconda occasione dove necessario,
  - costituzione di zone di educazione prioritaria nelle sacche di dispersione di massa che coincidono con le aree di massima povertà infantile e giovanile.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Progettualità nazionali a compartecipazione decentrata e linee guida unitarie.

OBIETTIVO

Denominazione
Favorire la frequenza scolastica dei bambini le cui famiglie sono in condizioni di esclusione sociale e culturale e/o di sofferenza psico-sociale o di debolezza nell'uso della lingua italiana, contrastando il rischio di lavoro nero precoce e di essere intercettati dalla criminalità e dalle dipendenze, facendo attenzione a evitare il rischio di ghettizzazioni e di categorizzazioni.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Predisporre un documento di orientamento unitario e condiviso per la costituzione di una rete di zone di "Educazione Prioritaria" nei territori a più alta concentrazione della dispersione scolastica e formativa, che coincidono con le zone di massima concentrazione di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà e di più alto tasso di intensità della povertà stessa, segnatamente nelle grandi aree urbane del Mezzogiorno, anche al fine di agire contro la criminalità organizzata.
Il documento unitario dovrà prevedere indicazioni operative e metodologie per garantire all'interno di zone territoriali interventi omogenei finalizzati a:

- sviluppare la scolarità precoce (3-6 anni) lì dove manca,
- creare e/o stabilizzare il tempo pieno nella scuola di base, in particolare a sostegno delle competenze alfabetiche e matematiche di base,
- sostenere progetti *ad personam* per i soggetti riconosciuti deboli e a rischio,
- integrare scuola, sostegno alle famiglie ed educativa dell'extra-scuola con stabili reti territoriali,
- costituire e rendere credibile la formazione professionale, anche con forme di apprendistato,
- creare una rete di scuole di seconda occasione – per chi è caduto fuori dal sistema di istruzione – presso i circuiti provinciali dell'educazione permanente,
- promuovere successive borse di studio-lavoro,
- attivare una progettualità nazionale, integrata dai livelli territoriali regionali e locali che preveda:
  - forme di sostegno anche economico ai genitori e alle mamme giovani poveri che sono costanti nel sostenere la frequenza scolastica precoce dei figli (3-6 anni) e nel partecipare a gruppi di lavoro e incontri a sostegno della genitorialità organizzati da enti locali, scuole ecc., nonché nell'assicurare una costanza nella frequenza scolastica negli anni di obbligo di istruzione;
  - il sostegno *ad personam*, azioni di *tutoring* e *mentoring* e speciale tempo aggiuntivo gratuito dedicato a bambini e ragazzi che per motivi di esclusione sociale, culturale o per situazione di rischio psico-sociale o per debolezza nell'uso della lingua italiana siano indietro nelle competenze di base così come declinate dalla norma e in particolare dalle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola di base e dai Saperi e le Competenze da acquisire entro il biennio dell'obbligo di istruzione;
  - la costruzione di "percorsi e progetti" di contrasto della dispersione scolastica a sostegno della effettiva riuscita del biennio dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni, così come già previsto dalle norme (v. art. 68 Legge finanziaria per l'esercizio 2007).

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
MIUR
Coordinamento Regioni

Soggetti attuatori
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
MIUR
Coordinamento Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Bambini di età delle scuole dell'infanzia (3-6 anni) e della scuola dell'obbligo, fino ai 16 anni compiuti almeno.
Ragazzi iscritti ai primi due anni delle scuole medie superiori e della formazione professionale e che sono a rischio di fallimento formativo precoce.

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Schede azioni/progetti mappati

Azione (Fonte: Scheda MIUR)	**Argomento**	**Ente/associazione**	**Scheda progetto allegato n.**
Raggruppamento Temporaneo di Scopo tra MIUR-ONLUS COMUNITÀ SAN PATRIGNANO-INVALSI. Progetto 2 You - Centri di aggregazione giovanile. Il Progetto (indetto con bando di gara europea e prorogato per affidamento diretto 2009 -2011) combatte il disagio giovanile, puntando su una cultura della prevenzione, focalizzandosi sulla consapevolezza e la responsabilità per accrescere le possibilità di un contrasto tempestivo dei comportamenti a rischio. Il Progetto prevede la costituzione di 20 Centri di aggregazioni e promozione della partecipazione giovanile. (Sul sito MIUR Atti e attività).	Disagio giovanile	MIUR	
Nell'àmbito del Programma Operativo Nazionale 2007-2013, Asse I Obiettivo C Azione C.1, "PON SOS Studenti" offre alle istituzioni scolastiche e ai docenti impegnati nelle attività di recupero e di sostegno uno strumento in più, attraverso attività aggiuntive a quelle ordinarie, per la gestione e la conduzione delle attività di rinforzo. La piattaforma on-line "PON SOS studenti" è un ambiente per l'apprendimento rivolto agli studenti del biennio della scuola secondaria di secondo grado, in particolare a coloro che abbiano contratto debiti formativi o abbiano incontrato particolari difficoltà negli apprendimenti di base. Gli studenti iscritti trovano nella piattaforma http://puntoedu.indire.it/pon_sosstudenti/iscrizione/ materiali multimediali per l'approfondimento di alcuni argomenti del curricolo delle quattro discipline prese in esame, oltre ad una serie di servizi on-line, secondo la logica della nuova comunicazione in rete. Possono seguire percorsi individualizzati e nello stesso tempo prendere parte a gruppi di discussione attivi, gestiti da		MIUR	

docenti esperti. (info_ponsosstudenti@indire.it)			
Nella programmazione PON in corso si segnalano progetti (rivolti ad allievi e allieve a rischio di dispersione scolastica, a genitori di allievi che frequentano la scuola in contesti di degrado sociale, Obiettivi F1 e F2, progetti rivolti ad allievi ed allieve di ogni ordine di scuola nell'ambito delle competenze chiave di cittadinanza ed espressione culturale.	Espressione culturale	MIUR	
Il MIUR collabora stabilmente con l'European Agency for Special Needs Education che ha lo scopo di promuovere la partecipazione e la condivisione delle iniziative e delle politiche degli Stati membri per il miglioramento dell'integrazione e inclusione scolastica. I progetti interessano la problematica dell'inclusione sociale e dell'integrazione e si occupano del periodo dello sviluppo dal prescolare fino alla transizione e all'accompagnamento al mondo del lavoro. Nella propria attività l'Agenzia affronta una serie di materie attinenti all'uso delle tecnologie, alle strategie per innalzare i risultati scolastici degli alunni in questione, al modo per garantire forme di orientamento anche non formali agli studenti con disabilità, ecc. Nel sito dell'Agenzia (http://www.european-agency.org) alla categoria "Publications" sono presenti gli esiti dei progetti.	Inclusione scolastica	MIUR	

Altre informazioni utili:

- Il Comitato ONU sui dritti dell'infanzia, nelle ultime osservazioni rivolte all'Italia, lo scorso ottobre 2011, valutando che i provvedimenti attualmente previsti stanno riducendo solo marginalmente le disuguaglianze e la povertà, sollecita lo Stato ad intensificare il suo impegno in tale ambito, in particolare, realizzando una revisione sistematica dei programmi e delle politiche, valutandone i risultati (con l'individuazione di indicatori e di un sistema di monitoraggio), favorendo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, promuovendo soluzioni professionali flessibili per entrambi i genitori, ampliando le misure di assistenza all'infanzia. Il Comitato propone inoltre di aumentare il sostegno finanziario a favore delle famiglie a basso reddito con figli, assicurando che esso sia esteso anche alle famiglie straniere.
- Il fenomeno, come avviene ovunque in Europa, è spesso interrelato al disagio economico e socio-culturale della famiglia d'origine. A livello europeo, infatti, fin dal Primo Report dell'EU *Social Protection Committee* (2008), si evidenziava come la povertà minorile sia influenzata dalle scelte nell'ambito dell'istruzione.
- Secondo il Rapporto "Education at Glace" (2011) dell'OCSE, l'Italia si situa negli ultimi posto rispetto ai Paesi industrializzati: i Paesi OCSE, in media, spendono il 5,7% del PIL nelle istituzioni scolastiche, l'Italia il 4,5%. Per quanto riguarda la spesa pubblica per la scuola, che include anche i sussidi alle famiglie e i prestiti agli studenti), in Italia essa è pari al 9% della spesa pubblica totale, rispetto al 13,3% della media dei Paesi OCSE.
- Il tasso di abbandono scolastico è molto alto (19,7%), rispetto al 15% della media europea. Ma: gli investimenti per contrastare questo fenomeno sono al di sotto della media dei Paesi OCSE. In particolare, si ricorda che la Strategia Europa 2020 prevede di arrivare al di sotto del 10% del tasso di abbandono scolastico, e che almeno il 40% dei giovani consegua una laurea o un diploma.
- Il Ministero della Pubblica Istruzione pubblica annualmente i dati sugli abbandoni scolastici, dai quali si constata una loro maggiore incidenza nel Mezzogiorno e nelle Isole, e tra gli alunni con cittadinanza non italiana. Sono circa 190-200 mila gli adolescenti di età compresa tra i 14 d i 18 anni che abbandonano precocemente e escono dal sistema scolastico.
- Come già evidenziato nel corso dei lavori del precedente Osservatorio, i dati forniti dall'Istat e dal Ministero dell'Istruzione mostrano come siano ancora molti gli studenti che non proseguono gli studi dopo il biennio della scuola media superiore, come pure numerosi sono coloro che con-

seguono risultati scarsi o insufficienti nel corso dell'intero ciclo scolastico. Poco o nulla si sa però sulle motivazioni e le tipologie di abbandono e sulla loro relazione con il contesto socio-territoriale di appartenenza (condizioni socio-demografiche e socio-economiche delle famiglie di ragazzi che abbandonano o che presentano difficoltà nel percorso formativo).

- Come ricordato nel Secondo Rapporto Supplementare del Gruppo di lavoro sulla CRC, la dispersione scolastica assume diverse declinazioni: non si tratta solo di uscita dal percorso scolastico e formativo, ma può trattarsi del suo rallentamento, dell'interruzione del percorso, o del non raggiungimento del titolo formale o di competenze riconosciute. Inoltre, dai dati del MIUR non sembra possibile seguire le biografie dei singoli studenti: l'anagrafe nazionale degli studenti non è integrata con le scuole non statali, né con le anagrafi regionali relative all'obbligo formativo e all'apprendistato.
- Nel 2010, Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'UNICEF Italia ha realizzato insieme ad altri partner (l'ANCI, il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali, il Coordinamento Nazionale delle Comunità di accoglienza e l'Associazione On the Road) un progetto finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali allo scopo di contribuire alla stesura della strategia italiana per contrastare la povertà minorile. Nel Rapporto elaborato sono declinate delle proposte per contrastare la povertà e l'esclusione sociale a livello nazionale, regionale e locale.
- Queste le proposte elaborate sulla base delle indicazioni internazionali e delle migliori prassi italiane:
  - assicurare che alla povertà minorile venga accordata priorità nelle strategie nazionali conto la povertà e nelle agende per l'inclusione sociale;
  - promuovere un approccio olistico per affrontare le disparità;
  - adottare un approccio olistico per affrontare le disuguaglianze materiali, che combini politiche per promuovere un reddito minimo, con trasferimenti per la protezione sociale e con politiche di sostegno al reddito;
  - investire nell'educazione della prima infanzia e introdurre politiche che riducano la segregazione socio-economica nelle scuole.

  In particolare:
  - migliorare la performance delle scuole con uno status socio-economico basso e introdurre politiche destinate ad evitare la concentrazione di studenti che vengono da situazioni di svantaggio;
  - investire per l'alta qualità nell'educazione e nella cura per la prima infanzia per aiutare a ridurre la disuguaglianza tra chi sta ai margini;
  - estendere la disponibilità e l'accessibilità degli asili nido e dei servizi di cura per la prima infanzia, con particolare attenzione ad aumentare l'accesso dei bambini svantaggiati;
  - aumentare il numero di posti disponibili nell'istruzione pre-scolare (che dovrebbe essere universale) e in particolare assicurare l'individuazione dei bambini a rischio (come i bambini che provengono da contesti socialmente e culturalmente svantaggiati), che necessitano di aiuto e sostegno per l'apprendimento;
  - accordare un'attenzione specifica ai gruppi ad alto rischio, in particolare le minoranze etniche, i minorenni migranti, i minorenni che vivono in comunità, o vi stanno uscendo, i minorenni con disabilità, e assicurare loro la piena integrazione nel sistema scolastico comune;
  - inserire, nell'adozione e nella valutazione delle misure, il punto di vista dei bambini e degli adolescenti che vivono in situazioni di povertà.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A15
INTERVENTI A FAVORE DEGLI ADOLESCENTI NELL'AREA PENALE

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Il Dipartimento per la giustizia minorile - Scenari attuali e prospettive

L'organizzazione
Il Dipartimento per la giustizia minorile, costituito da un'articolazione amministrativa centrale e territoriale, provvede ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, garantendo la certezza della pena, la tutela dei diritti soggettivi, la promozione dei processi evolutivi adolescenziali in atto e perseguendo la finalità del reinserimento sociale e lavorativo dei minori entrati nel circuito penale. Si occupa della tutela dei diritti dei minori e dei giovani-adulti, dai 14 ai 21 anni, sottoposti a misure penali, mediante interventi di tipo preventivo, educativo e di reinserimento sociale. Altra finalità è quella di attivare programmi educativi, di studio e di formazione-lavoro, di tempo libero e di animazione, per assicurare una effettiva integrazione di detti minori e giovani-adulti con la comunità esterna. L'istruzione, insieme alla formazione professionale e il lavoro, è uno degli strumenti principali del trattamento sia per il valore intrinseco e sia in quanto mezzo di espressione e realizzazione delle singole capacità e potenzialità.
Gli uffici del Capo del dipartimento concorrono con le altre direzioni generali alla realizzazione degli interventi di giustizia minorile e all'attuazione dei provvedimenti giudiziari, attraverso un adeguato supporto alle attività del Capo del dipartimento e delle direzioni generali stesse. L'Ufficio Studi, ricerche e attività internazionali con annesso Centro Europeo di Studi di Nisida promuove il network dei referenti locali per la ricerca e l' attività internazionale.
La formazione del personale della giustizia minorile è curata dall'Istituto centrale di formazione del personale con sede centrale in Roma. L'Istituto ha proprie sedi decentrate a Castiglione delle Stiviere (Mantova) e a Messina.
Le strutture territoriali che compongono il dipartimento sono:
- i 12 Centri per la **giustizia minorile** (CGM**)**, organi del decentramento amministrativo che possono avere competenza sul territorio di più regioni e in questi casi fanno riferimento a più corti d'appello. Ogni centro opera sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia previsti dall'art. 8 del decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 272;
- i 19 Istituti penali per i minorenni (IPM)**, che** assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena nei confronti di minorenni autori di reato. In tale ambito vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori, tra cui il diritto alla salute e alla crescita armonica sia fisica che psicologica, il diritto alla non interruzione dei processi educativi in atto e a mantenere i legami con le figure significative per la loro crescita;
- i 29 Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM)**, che** forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale. Questi uffici raccolgono e forniscono elementi conoscitivi concernenti il minorenne soggetto a procedimento penale e concrete ipotesi progettuali concorrendo alle decisioni dell'autorità giudiziaria minorile. Gli uffici di servizio sociale per i minorenni svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'autorità giudiziaria a favore dei minori sottoposti a misure cautelari non

detentive in accordo con gli altri servizi minorili della giustizia e degli enti locali;
- i 25 Centri di prima accoglienza (CPA), che ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida che deve aver luogo entro 96 ore dall'arresto fermo o accompagnamento, assicurando la custodia dei minorenni pur non essendo strutture di tipo carcerario. L'équipe del servizio predispone una prima relazione informativa sulla situazione psicologica e sociale del minorenne e sulle risorse disponibili sul territorio per quel caso con l'obiettivo di fornire all'Autorità giudiziaria competente tutti gli elementi utili a individuare, in caso di applicazione di misura cautelare, quella più idonea alla personalità del minorenne;
- le 12 Comunità per minori assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato. A tale scopo viene predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenuto conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio. In questo modo si avvia il processo detto di responsabilizzazione.

Strutture minorili sul territorio
Il Dipartimento per la giustizia minorile è territorialmente articolato in 12 centri:
- Bari - Centro per la giustizia minorile per la Puglia
- Bologna - Centro per la giustizia minorile per l'Emilia-Romagna
- Cagliari - Centro per la giustizia minorile per la Sardegna
- Catanzaro - Centro per la giustizia minorile per la Calabria e la Basilicata
- Firenze - Centro per la giustizia minorile per la Toscana e l'Umbria
- L'Aquila - Centro per la giustizia minorile per l'Abruzzo, le Marche e il Molise
- Milano - Centro per la giustizia minorile per la Lombardia
- Napoli - Centro per la giustizia minorile per la Campania
- Palermo - Centro per la giustizia minorile per la Sicilia
- Roma - Centro per la giustizia minorile per il Lazio
- Torino - Centro per la giustizia minorile per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria
- Venezia - Centro per la giustizia minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano (regione Trentino-Alto Adige).

I centri operano sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia previsti dal decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 272, art. 8: i 25 Centri di prima accoglienza, i 18 Istituti penali per minorenni, i 29 Uffici di servizio sociale per minorenni e le 12 Comunità per minori.

I minorenni nelle strutture minorili sul territorio
Il sistema penale minorile è peculiare rispetto a quello degli adulti; è pensato per produrre risposte adeguate alla personalità e alle esigenze educative del minore. Per i minorenni la detenzione assume carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi, sempre a carattere penale. Sono stati 18.737 i minorenni autori di reato segnalati nell'anno 2010 dall'Autorità Giudiziaria agli Uffici di servizio sociale per i minorenni. La maggior parte di questi minori è stata seguita dagli USSM nell'ambito di misure all'esterno, mentre soltanto alcuni, secondo i provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, sono entrati nelle strutture residenziali della giustizia minorile: Centri di prima accoglienza (2.253 ingressi nel 2010), Istituti penali per i minorenni (1.172 ingressi nel 2010), Comunità (1.821 collocamenti nel 2010). Nei Servizi residenziali la presenza degli stranieri è maggiore rispetto a quella che si osserva nel totale dei minori segnalati dall'Autorità Giudiziaria. Le principali aree geografiche di provenienza dei minori stranieri sono l'Est europeo, soprattutto la Romania, i Paesi dell'ex Iugoslavia e l'Albania, e il Nord Africa, il Marocco in particolare. È prevalente la presenza dei maschi (superiore all'85%). Le ragazze sono soprattutto di nazionalità straniera e solitamente iniziano la carriera delinquenziale prima rispetto alle coetanee italiane. I Servizi minorili ospitano anche i giovani adulti, che hanno commesso il reato da minorenni e che rimangono in carico fino ai 21 anni di età.
La maggior parte dei minori presente nelle Comunità e negli Istituti penali è in misura cautelare. Il numero di condannati con sentenza definitiva è più basso, anche in considerazione dei particolari percorsi di rapida fuoriuscita dal circuito penale previsti per i minorenni autori di reato. Il periodo

di permanenza negli Istituti penali per i minorenni è più lungo per i detenuti definitivi rispetto a quelli in custodia cautelare. L'88% dei minori presenti alla fine dell'anno 2010 in custodia cautelare vi era da meno di sei mesi e soltanto il 5% da più di un anno; i detenuti definitivi presenti da più di un anno erano il 31% (il 22% da più di un anno, il 9% da più di due anni). La criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare, del reato di furto, cui segue la rapina. Notevoli sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali.
Il confronto tra il numero di detenuti presenti alla fine del 2010 e la situazione della capienza effettiva degli Istituti penali per i minorenni a tale data evidenzia una situazione in cui le strutture sono tutte completamente utilizzate, con alcune sedi in cui la presenza supera la capienza. Particolarmente importanti sono le attività formative, professionali e culturali svolte negli Istituti penali per i minorenni, la cui realizzazione vede l'impegno da parte delle istituzioni minorili in collaborazione con Regioni, enti locali, privato sociale e volontariato.

Il sistema penale minorile in Italia

Il processo penale minorile prevede una serie di disposizioni volte a tutelare e garantire gli interessi del minore. Dal punto di vista normativo il riferimento principale è il DPR 22 settembre 1988, n. 448 "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni", con le relative norme di attuazione contenute nel dlgs 28 luglio 1989 n. 272, che ha modificato il sistema penale minorile ispirandolo a principi affermati e condivisi a livello internazionale.
Il processo minorile cerca di produrre risposte adeguate alla personalità e alle esigenze educative del minore, alla sua capacità di capire e valutare l'importanza della violazione che ha commesso e di sopportare il peso della relativa sanzione. In particolare, il sistema minorile italiano è caratterizzato dal minimo ricorso alla detenzione, che assume carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi, pur sempre a carattere penale. Si deve poi considerare che la devianza minorile è spesso espressione di un disagio, di un disorientamento adolescenziale e non di una vera e propria scelta di vita. Il processo minorile prevede, pertanto, percorsi di rapida fuoriuscita dal circuito penale nei casi in cui il giudice ritenga che ricorrano le condizioni per applicarli.
Sia l'ambito giurisdizionale sia quello amministrativo della giustizia minorile sono caratterizzati da una forte specializzazione: da una parte il tribunale per i minorenni che rappresenta un organo giudiziario specializzato, con una specifica competenza sulla materia minorile, affiancato da un ufficio autonomo del pubblico ministero; dall'altra l'ambito amministrativo gestito dal Dipartimento per la Giustizia minorile, che attraverso l'articolazione sul territorio, assicura l'attuazione dei provvedimenti giudiziari.
Il ruolo dei Servizi minorili è molto importante sia nel sostegno educativo al minore affinché possa comprendere il significato della sua condotta e ciò che accade nel corso del processo, sia nel fornire all'Autorità Giudiziaria elementi di valutazione sulla personalità del minore e sulle risorse personali e familiari affinché possa disporre la misura penale più adeguata.
Il minorenne sottoposto a procedimento penale è generalmente preso in carico fin dall'inizio dall'Ufficio di Servizio Sociale per i minorenni (USSM), che segue il minore in tutte le fasi del procedimento penale, in particolare nell'attuazione dei provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà. Gli altri servizi della Giustizia Minorile hanno carattere di residenzialità ed intervengono nelle diverse fasi dell'iter penale, secondo i provvedimenti disposti dall'Autorità Giudiziaria.
In ambito internazionale la fonte ispiratrice dei più recenti codici minorili, tra cui quello italiano, è costituita dalle "Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile", approvate al VII Congresso delle Nazioni Unite nel novembre 1985. Esse contengono i principi generali che sono alla base del DPR 448/88. Operano in tal senso l'irrilevanza del fatto (art. 27 DPR 448/88), nel caso in cui risulti la tenuità del fatto e l'occasionalità del comportamento e il perdono giudiziale (art. 169 c.p.), che può essere concesso una sola volta, se il giudice, valutate le circostanze, presume che il minore si asterrà dal commettere altri reati.
Uno degli ambiti di intervento più impegnativo per l'USSM è costituito dai progetti di messa alla

prova. Con il provvedimento di sospensione del processo e messa alla prova (art. 28 DPR 448/88) il processo viene sospeso e il minore viene affidato ai Servizi della Giustizia Minorile che, anche in collaborazione con i Servizi degli enti locali, svolgono nei suoi confronti attività di osservazione, sostegno e controllo ed elaborano il progetto di messa alla prova, che deve necessariamente essere accettato e condiviso dal ragazzo.
In caso di esito positivo della prova, il giudice con sentenza dichiara l'estinzione del reato; l'esito negativo comporta invece la prosecuzione del procedimento penale (art. 29 DPR 448/88). Per approfondimenti si rimanda al lavoro curato dal Dipartimento per la Giustizia Minorile, La sospensione del processo e messa alla prova (art. 28 DPR 448/88) – Analisi statistica, www.giustiziaminorile.it).
Il lavoro dei Servizi minorili si articola attraverso gli accertamenti sulla personalità del minorenne, l'attivazione delle risorse familiari e sociali del minore, l'elaborazione di progetti socio-educativi, la creazione di reti e sinergie con le altre istituzioni del territorio e il privato sociale, per fornire opportunità ai minori autori di reato. Le figure professionali che operano nei Servizi minorili sono gli educatori, presenti nei Servizi residenziali, e gli assistenti sociali, che operano presso l'Ufficio di servizio sociale per i minorenni.
Il lavoro è svolto in équipe, per cui l'educatore e l'assistente sociale, unitamente allo psicologo, costruiscono percorsi individualizzati per l'inserimento dei ragazzi in attività di studio, di lavoro, ricreative, sportive, di formazione professionale.

I minori nelle strutture residenziali: l'andamento del tempo

Le serie storiche relative all'andamento del numero degli ingressi nelle strutture residenziali della giustizia minorile nel periodo dal 2001 al 2010 e i motivi di ingresso evidenziano che la maggior parte dei minori è condotta nei Centri di prima accoglienza (CPA) a seguito di arresto in flagranza di reato, mentre sono meno frequenti i fermi di minorenni indiziati di delitto e gli accompagnamenti a seguito di flagranza di reato. Dal punto di vista temporale, il numero degli ingressi nei Centri di prima accoglienza risulta in diminuzione a partire dal 2005, dopo un valore massimo di 3.866 registrato nel 2004; l'ultimo triennio in particolare ha visto una diminuzione ancora più accentuata che ha portato gli ingressi a 2.253 nel 2010 (-42% rispetto al 2004, -7% rispetto al 2009). Per comprendere meglio tale andamento, è utile suddividere il dato secondo la nazionalità dei minori (prospetto 2.1); emergono, infatti, situazioni differenti per italiani e stranieri, per cui, mentre il dato riferito agli italiani si mantiene pressoché stabile, con un accenno alla diminuzione solo nell'ultimo anno (-5%), quello riferito alla componente non nazionale presenta successive diminuzioni visibili soprattutto a partire dal 2007 e molto accentuate negli anni successivi. Come conseguenza di ciò, gli ingressi di minori stranieri, che nel corso del decennio fino al 2007 erano stati sempre superiori a quelli degli italiani (58% nel biennio 2005-2006), diventano la parte minoritaria e nel 2010 arrivano a costituire il 37% del totale.
Può essere utile introdurre alcune considerazioni sui minori stranieri che intraprendono percorsi devianti e, in particolare, evidenziare alcune componenti dell'utenza straniera, quali: i minori stranieri "non accompagnati", che arrivano da soli sul territorio italiano, mandati dalle famiglie fuori dal proprio Paese per fuggire da una realtà di marginalità e indigenza, in cerca di prospettive di miglioramento per sé e per la famiglia stessa; si tratta di ragazzi a forte rischio, anche a causa delle reti di criminalità che spesso si intersecano con le catene migratorie di tali Paesi; i minori "nomadi o senza fissa dimora", che costituiscono una parte cospicua dell'utenza proveniente dall'area dell'ex Iugoslavia e dalla Romania e che solitamente iniziano a delinquere sin da piccoli; tra tale utenza si riscontra il maggior numero di ragazze, che costituiscono una minoranza nell'universo prevalentemente maschile della devianza minorile; i cosiddetti "stranieri di seconda generazione", che hanno una famiglia stabile e regolarmente insediata sul territorio e nei confronti dei quali è possibile costruire progetti educativi che coinvolgono le risorse familiari e sociali, come per i minori italiani. Pur non potendo documentare con dati statistici le dimensioni delle diverse componenti dell'utenza straniera, dal momento che le rilevazioni statistiche in uso nei CPA negli anni in esame non prevedevano tale distinzione, emerge dalla conoscenza della realtà dei servizi come la componente di seconda generazione stia assumendo nel tempo un'importanza crescente,

mentre la presenza dei minori non accompagnati è legata alle ondate migratorie che hanno interessato l'Italia in periodi diversi, a partire dai minori albanesi nei primi anni del duemila, ai minori della Romania nel triennio 2004-2006, ai minori maghrebini che da sempre costituiscono una parte rilevante dell'utenza straniera dei Servizi minorili.

L'andamento in diminuzione della componente straniera degli ingressi nei Centri di prima accoglienza si presume sia dovuto, da una parte, alla diminuzione dei minori stranieri non accompagnati e, dall'altra, all'aumento della popolazione dei minori di seconda generazione. Si deve aggiungere che, se si considera complessivamente l'utenza di tutti i Servizi minorili, la componente straniera ha un'incidenza intorno al 20% del totale. La sua maggiore presenza nei dati dei CPA e, come si vedrà, degli altri Servizi minorili residenziali deriva sia dal fatto che gli stranieri, soprattutto gli irregolari, più facilmente cadono nella rete del sistema di sicurezza delle forze di polizia e sono, quindi, arrestati o fermati, sia dalle minori possibilità rispetto ai minori italiani di offrire loro soluzioni alternative, attraverso l'attivazione delle famiglie e delle altre risorse ambientali.

Tuttavia, si è riscontrata negli ultimi anni la maggiore applicazione di provvedimenti alternativi alla detenzione anche nei confronti dei minori stranieri, laddove si verificano situazioni personali e opportunità sociali che consentono di attivare tali percorsi. L'analisi di genere evidenzia, poi, che la diminuzione ha riguardato per gli stranieri sia i maschi sia le femmine, mentre tra gli italiani le femmine mantengono un'incidenza sul totale dell'utenza stabilmente molto bassa. Passando a considerare i dati relativi ai collocamenti in comunità, si osserva che tale misura è disposta nell'ambito di diversi tipi di provvedimento giudiziario; la comunità rappresenta, infatti, un sistema di risposta progressivamente sempre più utilizzato dall'Autorità Giudiziaria per la sua capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo (cfr. *I numeri pensati. Minori stranieri e Giustizia Minorile in Italia*, Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, a cura del Dipartimento per la Giustizia Minorile, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008.)

Nell'anno 2010 l'applicazione della specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del DPR 448/1988 del collocamento in comunità ha rappresentato il 62% del totale dei 1.821 collocamenti complessivamente disposti. Tra gli altri motivi, l'ingresso in comunità può anche avvenire a seguito della decisione del giudice di trasformare la misura cautelare precedentemente applicata in una misura più afflittiva, nei casi di prescrizioni o permanenza in casa, o meno afflittiva, nel caso di precedente custodia cautelare in IPM. Gli ingressi per trasformazione di misura hanno rappresentato il 14% dei collocamenti del 2010; si deve, tuttavia, precisare che tale dato include i cosiddetti "rientri da aggravamento", ossia i rientri in comunità di minori per i quali il giudice ha disposto la misura della custodia cautelare solo per un periodo non superiore ad un mese, a causa di gravi e ripetute violazioni delle prescrizioni imposte o di allontanamento ingiustificato dalla comunità. In un numero considerevole di casi (16% nel 2010) l'ingresso in comunità avviene perché prescritto dal giudice nell'ambito di un provvedimento di messa alla prova (art. 28 DPR 448/1988), quando ritenga preferibile che il minore svolga il periodo di prova o una parte di esso in una struttura socio-educativa; si deve aggiungere che a volte il giudice dispone la messa alla prova nei confronti di minori già presenti in comunità per misura cautelare. La prescrizione di permanere in comunità può essere contenuta anche nei provvedimenti di applicazione delle misure alternative alla detenzione; tali ingressi non sono frequenti (3% nel 2010), anche in considerazione del fatto che le misure alternative possono essere applicate esclusivamente ai soggetti che hanno completato tutto l'*iter* giudiziario e sono stati condannati con sentenza passata in giudicato. Sono poco frequenti (1%) anche i collocamenti a seguito di applicazione della misura di sicurezza del riformatorio giudiziario, che, come previsto dalle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, all'art. 36 del DPR 448/88, è applicata nelle forme del collocamento in comunità. Dall'analisi storica dei dati riferiti alle diverse tipologie di provvedimento con cui i minori sono collocati in comunità, non si osservano particolari cambiamenti negli anni in esame; nell'ultimo anno sono diminuiti gli ingressi a seguito di trasformazione di misura o di aggravamento e sono aumentati quelli per art. 22, per messa alla prova e per misura alternativa.

Nelle comunità la componente prevalente dell'utenza è stata sempre quella italiana, ad eccezione

del biennio 2004-2005 in cui è risultata equivalente a quella straniera. Si osserva, inoltre, che il numero di collocamenti di minori italiani è in aumento continuo dal 2003, mentre i collocamenti degli stranieri, dopo gli incrementi registrati nel triennio 2003-2005, sono diminuiti e tale diminuzione è particolarmente evidente nell'ultimo biennio; nel 2010, infatti, gli stranieri hanno costituito il 31% dell'utenza, la percentuale più bassa di tutta la serie storica.
Si considerano, infine, i dati relativi agli Istituti penali per i minorenni, in cui sono ospitati i minori e i giovani adulti in custodia cautelare e in esecuzione di pena detentiva. La maggior parte degli ingressi negli IPM avviene a seguito di un provvedimento di custodia cautelare, nei casi in cui il giudice ritenga di applicare al minore la più afflittiva delle misure cautelari; nel 2010 gli ingressi per custodia cautelare hanno costituito il 77% del totale dei 1.172 ingressi registrati (prospetto 2.3).I minori, in attesa del primo giudizio oppure in fase di appello o di ricorso in Cassazione, provengono dalla libertà (247 nel 2010) oppure da un altro servizio minorile residenziale, ossia da un centro di prima accoglienza (407), dove erano stati condotti a seguito dell'arresto o del fermo, oppure da una comunità (235), a seguito di trasformazione della misura cautelare o per il periodo di aggravamento disposto dal giudice; in pochi casi la custodia cautelare è disposta quale trasformazione della misura della permanenza in casa (7), essendo di solito rispettata la gradualità nell'applicazione delle misure cautelari. Gli Istituti penali per i minorenni ospitano anche i minori in esecuzione di pena, ossia coloro che, al termine dell'*iter* giudiziario, sono stati condannati alla pena detentiva con sentenza passata in giudicato. Anche in considerazione del basso numero di condanne definitive rispetto al totale dei minorenni per i quali inizia l'azione penale, il numero di ingressi per esecuzione di pena è piuttosto contenuto (19% nel 2010). I minori, già in carico agli USSM e/o agli altri Servizi minorili nelle fasi precedenti del procedimento penale, entrano in IPM dalla libertà o a seguito di revoca della misura alternativa che era stata concessa dal giudice dopo la condanna. Come è stato già detto, i Servizi minorili ospitano anche i giovani adulti, soggetti che hanno commesso il reato da minorenni e che rimangono nel circuito penale minorile fino ai 21 anni di età. In alcuni casi i detenuti giovani adulti hanno a loro carico anche reati commessi da maggiorenni, per i quali è stata disposta la detenzione in strutture penali per adulti. Pertanto, nello svolgersi dei diversi procedimenti penali e nell'esecuzione delle misure disposte dall'Autorità Giudiziaria Minorile e da quella Ordinaria, accade che alcuni detenuti entrino in IPM provenendo da un istituto penale per adulti (4% nel 2010).
L'analisi della serie storica mette in evidenza una diminuzione nel numero degli ingressi in IPM, già a partire dal 2005, ma maggiormente evidente nell'ultimo biennio. Nel 2006 e negli anni immediatamente successivi c'è stata una notevole diminuzione negli ingressi per esecuzione di pena, in conseguenza dell'introduzione della Legge 31 luglio 2006, n. 241 recante "Concessione di indulto", che ha prodotto i suoi effetti a partire dal secondo semestre del 2006. Tuttavia, già dal 2008 il numero degli ingressi per esecuzione di pena è tornato ad aumentare e l'aumento è stato particolarmente consistente sia nel 2009 sia nel 2010 (+73% e +57% rispetto all'anno precedente). La diminuzione dell'ultimo biennio ha interessato, invece, gli ingressi per custodia cautelare, verosimilmente per la maggiore applicazione delle altre misure cautelari. Distinguendo tra italiani e stranieri, si osserva che la diminuzione degli ingressi è imputabile alla componente straniera dei detenuti, la cui incidenza percentuale è passata dal 61% del 2004 al 40% del 2010, anche in considerazione dell'aumento degli ingressi di minori italiani dal 2007 in poi.
Con riferimento ai dati di genere, valgono le considerazioni già sviluppate per gli altri Servizi minorili, per cui tra i minori detenuti prevalgono i maschi (89% nel 2010). Le femmine continuano ad essere soprattutto straniere, nonostante la diminuzione che ha interessato tutta la componente straniera dell'utenza. Dei 1.172 ingressi negli IPM, di cui 1.044 di maschi e 128 di femmine, il 60,5% riguarda minori provenienti dall'Italia, mentre il restante 39,5% si distribuisce in percentuali discrete con un 14,8% proveniente da altri Paesi europei non appartenenti all'Unione, un 11% dagli altri Paesi dell'Unione, un 10,5% dall'Africa, un 2,2% dall'America e uno 0,9% dall'Asia. Se il 65,6% dei maschi proviene dall'Italia, tale percentuale crolla vertiginosamente al 18,8% fra le giovani donne, concentrate al 62,5% in provenienze da altri Paesi europei, fra i quali spiccano, in perfetta sincronia con quanto rilevato per le Comunità, le 30 minori provenienti dalla Bosnia-Erzegovina, le 30 provenienti dalla Croazia (rispettivamente il 23,4% della distribuzione

femminile) e 13 serbe (10,2%). Interessante sottolineare come mentre fra i giovani uomini sia rintracciabile un 11,8% di provenienti dall'Africa, e in particolare dal Marocco (7,6%), come detto, fra le giovani tale continente sia totalmente assente.
I 1.984 ingressi in CPA di minori residenti in Italia si distribuiscono in maniera sostanzialmente equilibrata fra le cinque ripartizioni italiane, ad eccezione del Nord-Est caratterizzato da una ridottissima assegnazione di natali ai minori arrestati o fermati. In maggior dettaglio e in ordine decrescente, possiamo osservare come il 30,3% del totale dei minori risieda al Sud, il 23,7% al Centro, il 21,1% nel Nord-Ovest, il 19,6% nelle Isole, e fanalino virtuoso di coda il Nord-Est, con un residuale 5,2% di minori residenti. Se si volessero includere nell'analisi anche i minori non residenti in Italia, sul totale complessivo di 2.253 minori ingressi in CPA degno di nota risulterebbe il 4,8% di ingressi di minori senza fissa dimora, il 4,0% di minori residenti all'estero, e il 3,1% di minori con residenza non rilevata, a indicare la complessità che spesso avvolge i percorsi di devianza minorile, caratterizzati in alcuni casi da condizioni sociali profondamente disagiate e pregne di non-appartenenza a nuclei familiari protettivi e identificanti – tanto in senso simbolico quanto concreto. In riferimento alle regioni afferenti alle diverse ripartizioni, la Campania guadagna il triste primato di residenza dei minori entrati in CPA nel 2010 (18,9%), seguita dal Lazio (17,7%) e dalla Sicilia (16,9%). Regioni virtuose si classificano invece Valle d'Aosta, Molise, Friuli Venezia Giulia e Basilicata, da cui provengono, nel loro complesso, soltanto 11 minori. Ma anche in un'ottica di osservazione regionale, è di assoluta importanza la distinzione fra italiani e stranieri. I minori stranieri entrati nel 2010 risiedono con forte predominanza nel Lazio (25,8%) e in Lombardia (13,2%), mentre le prime due regioni di provenienza per gli italiani sono la Campania (23,6%) e la Sicilia (22,9%). Le ragioni di tale differenziazione territoriale possono naturalmente essere ricondotte ai percorsi migratori che caratterizzano con elevata probabilità le famiglie di origine dei minori devianti, che scelgono come territori di nuova elezione della loro progettualità quelle regioni che paiono loro garantire migliori *chances* di inserimento socio-economico e di integrazione. Ben si comprende dunque il perché della schiacciante prevalenza di ingressi di minori che risiedono in regioni che da decenni ormai richiamano le più consolidate traiettorie migratorie. Maschi e femmine, come nei CPA e come nelle Comunità, non si comportano allo stesso modo, pur se residenti nelle stesse regioni. Così per gli ingressi in IPM possiamo ad esempio osservare come mentre fra i maschi italiani sia schiacciante la percentuale di provenienti dal Sud (44,8%), fra le minori italiane tale percentuale di residenza diminuisca al 38,5%, per ricollocarsi al Nord-Est (23,1%) e, integrando nella distribuzione complessiva delle minori anche le non residenti in Italia (per un totale di 83 ragazze), fra le senza fissa dimora (17,4%). La residenza nelle Isole, così frequente fra i maschi italiani che entrano in IPM (31,4%), molto spesso residenti in Sicilia (30,2%), fra le femmine è riscontrabile solo nel 15,4% dei casi. La residenza e la nazionalità del minore non implicano necessariamente una perfetta aderenza con il suo collocamento in Comunità, il suo ingresso in IPM o il suo ingresso in CPA. Per questa ragione è importante analizzare gli ingressi anche adottando il punto di vista della regione in cui insiste la struttura (CPA, Comunità, IPM) (figura 3.4 e tavole 13, 14 e 15). A tal proposito possiamo osservare come i 2.253 ingressi in CPA del 2010 siano stati sostanzialmente equi distribuiti a livello ripartizionale, con un 26,9% di ingressi al Sud, un 25,1% al Nord-Ovest e un 23,8% al Centro. Lazio (17,2%) e Campania (16,6%) sono state le regioni che hanno sperimentato nel 2010 il maggior numero di ingressi complessivamente considerati. Distinguendo invece per nazionalità è possibile osservare come se gli stranieri sono entrati nel 41,0% dei casi in strutture del Centro e nel 40,0% in strutture del Nord-Ovest, gli italiani sono entrati per un altrettanto 37,9% al Sud e nel 26,9% dei casi in strutture isolane. Solo alcuni Istituti penali per i minorenni hanno una sezione femminile: nel 2010 le ragazze sono state collocate negli IPM di Torino, Milano, Pontremoli (attivato a partire da dicembre 2010), Roma e Nisida (NA). Le minori italiane sono concentrate nelle strutture detentive del Nord-Ovest (62,5%), mentre le femmine straniere in quelle del Centro (52,9%).

I reati

La criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare,

del reato di furto. È una caratteristica che emerge dai dati dell'indagine sui minorenni denunciati per delitto e che trova conferma in quelli dei minori autori di reato in carico ai Servizi della Giustizia Minorile. Con riferimento ai minorenni arrestati o fermati e condotti nei Centri di prima accoglienza nell'anno 2010, si osserva che il 3% dei reati a loro carico è il furto; complessivamente la categoria dei reati contro il patrimonio rappresenta il 71% del totale, comprendendo anche i reati di rapina (14%) ed altri, meno frequenti, quali la ricettazione e l'estorsione (tavola 25). Sono rilevanti tra i minorenni anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti (DPR 309/90) (16% nel 2010), mentre i reati contro la persona, in cui prevalgono le lesioni personali volontarie, hanno rappresentato l'8% del totale. Distinguendo secondo la nazionalità dei minori, sia per gli italiani sia per gli stranieri si conferma la prevalenza dei reati contro il patrimonio, con una minore incidenza percentuale nei primi (65% del totale dei reati degli italiani) rispetto ai secondi (80% del totale dei reati degli stranieri). Con riferimento alle Comunità e agli Istituti penali per i minorenni, l'analisi delle tipologie di reato è riferita ai minori presenti e riguarda tutti i reati contenuti nei procedimenti penali pendenti a carico dei minori; la situazione dei dati del sistema gestionale da cui sono acquisiti i dati a fini statistici non consente per l'anno 2010 di distinguere i reati del procedimento penale nell'ambito del quale è stato disposto il collocamento in comunità o la detenzione in IPM. Facendo riferimento agli 846 minori presenti nelle Comunità al 31 dicembre 2010 (tavola 26), trova conferma la prevalenza delle tipologie di reato contro il patrimonio (58%), in articolare del furto (29%) e della rapina (20%); tuttavia, rispetto ai dati analizzati per il CPA, si osserva tra i minori in comunità una maggiore rilevanza dei reati contro la persona (21%), tra cui le lesioni personali volontarie (7%) e le violenze private e minacce (4%). Le violazioni delle disposizioni sulle sostanze stupefacenti rappresentano il 13% del totale. Per gli Istituti penali per i minorenni dall'analisi si evince che la maggior parte dei reati a carico dei 448 detenuti a fine anno 2010 riguarda il patrimonio (57%); si osserva, tuttavia, una maggiore incidenza del reato di rapina (27%) rispetto a quello di furto (19%), contrariamente a quanto osservato con riferimento all'utenza degli altri Servizi minorili. I reati contro la persona rappresentano il 19% del totale e, oltre alle tipologie già osservate per i minori entrati in CPA e collocati in comunità, si nota la presenza dei reati di omicidio volontario (4%) e di violenza sessuale (2%). Infine, le violazioni delle disposizioni contenute nel DPR 309/90 in materia di stupefacenti rappresentano il 9%, mentre i reati contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico incidono per il 6%.

Le attività formative e professionali

Si accenna, infine, alle attività formative, professionali e culturali svolte negli Istituti penali per i minorenni, in collaborazione con Regioni, enti locali, privato sociale e volontariato. Attualmente non ci sono dati aggiornati ma la situazione di seguito rappresentata è pressoché invariata. I dati a disposizione riguardano il secondo semestre 2007 e il primo semestre 2008 e sono il risultato della rilevazione curata dalla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento per la Giustizia Minorile, sui corsi scolastici e di formazione professionale, sulle attività culturali e ricreative e sulle esperienze lavorative attivati negli Istituti penali per i minorenni 6. Nell'anno scolastico 2007-2008 sono stati attivati 50 corsi scolastici, a cui hanno partecipato 1.306 ragazzi (prospetto 5.4). Le tipologie di corsi vanno dall'alfabetizzazione primaria (10%), alla scuola primaria – I ciclo (24%), a quella secondaria di 1° e 2° grado (rispettivamente 22% e 10%), ai corsi modulari (18%) (tavola 23). Tali attività hanno permesso al 43% dei ragazzi di conseguire crediti formativi, al 6% di avere l'ammissione all'anno successivo, al 10% di conseguire il titolo (tavola 24). Con riferimento ai corsi di formazione professionale, sono stati 1.608 i ragazzi iscritti ai 137 corsi attivati nel 2° semestre 2007 e nel 1° semestre 2008. Tali corsi riguardano prevalentemente i settori dell'artigianato (ceramica, restauro, lavorazione dei metalli e delle pelli), della cucina e ristorazione, della falegnameria, del giardinaggio e dell'informatica. Ci sono anche corsi nei settori tessile, meccanico, edile, dell'arte e della cultura. Molte delle attività svolte in IPM appartengono al settore culturale, ricreativo e sportivo e sono spesso curate da associazioni di volontariato o del privato sociale; tali attività, oltre ad avere un elevato valore pedagogico, consentono una flessibilità di ingresso dei minori detenuti che possono inserirsi immediatamente,

anche se l'attività è stata già avviata; i corsi di istruzione e di formazione professionale richiedono, invece, una frequenza costante per tutto il periodo previsto. Alcune attività ricreative e culturali sono di breve durata, ossia riguardano eventi che possono interessare anche solo un giorno, come, ad esempio, le giornate sull'educazione socio-sanitaria, gli spettacoli teatrali a completamento di un percorso formativo, le partite di calcio. Completano il quadro delle attività le esperienze lavorative, che, nel periodo in esame, hanno riguardato prevalentemente il settore dell'edilizia e del giardinaggio e sono state svolte nella maggior parte dei casi all'interno dell'IPM. (Si fa riferimento al lavoro curato dal Dipartimento per la Giustizia Minorile – Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – Ufficio I, pubblicato sul sito Internet www.giustiziaminorile.it, nella sezione "Attività e Progetti").

Attività espressive, culturali, ludiche, ricreative e sportive

Nel periodo 2006-2007 sono state messe in campo 355 azioni/attività a cui hanno lavorato ben 264 associazioni del volontariato e del privato sociale e 59 istituzioni pubbliche. Prevalgono nettamente in questo settore le attività espressive (67), quelle culturali (57), le attività sportive (74) e quelle ricreative (52). I ragazzi che hanno frequentato le attività culturali e ricreative risultano per il 49% italiani e per il 51% stranieri nel 2006, per il 52% italiani e per il 48% stranieri nel 2007: quindi, complessivamente, alle attività hanno partecipato il 50,5 % di italiani e il 49,5 di stranieri.

Le attività espressive, culturali e laboratoriali si connotano spesso come vere e proprie attività di formazione professionale. Per attività espressive si intende principalmente il teatro, il mimo, la musica, la pittura ed il canto. Le attività culturali ed educative maggiormente praticate sono la scrittura, le redazioni dei giornali d'istituto, la frequenza della biblioteca, l'educazione corporea, ambientale e alla legalità. Nel luglio 2007 i ragazzi dell'istituto di Airola, nel concorso "Migliore giornale scolastico", hanno vinto il primo premio di circa 2.500 euro. A Catania è stato promosso un importante progetto di educazione alla legalità, "C'è chi dice di no", realizzato con tutte le istituzioni locali. Il progetto ha prodotto un video-gioco e, recentemente, "il kit della legalità". A Roma i laboratori di falegnameria e sartoria hanno lavorato in un'ottica di interscambio e scambio intergenerazionale. Nell'interscambio i ragazzi del laboratorio di falegnameria hanno realizzato le scenografie per il teatro, mentre la sartoria ha realizzato gli abiti per il presepe vivente e i copriletto per le stanze dei ragazzi. Nell'ottica dello scambio intergenerazionale il laboratorio di falegnameria ha prodotto gli arredamenti per un Centro anziani e alcuni artigiani collegati al Centro hanno insegnato gratuitamente il lavoro del legno ai ragazzi. Gli istituti che spiccano per il numero di attività/azioni realizzate rispetto all'utenza che possono accogliere risultano Palermo (39), Firenze (32), Milano (31), Catanzaro (30), Treviso (28), Catania (26) Bologna (24).

Le attività sportive hanno la grande capacità di mettere in moto le energie dei ragazzi, di migliorare il rapporto con il proprio corpo, di far apprendere il senso e il rispetto delle regole, il controllo di se stessi anche nei rapporti con gli altri.

Numerose anche attività di *pet therapy*, mediazione culturale, corsi per il patentino. Per la prevenzione e la tutela della salute vengono svolti vari corsi in collaborazione con le ASL, i consultori familiari, la Croce Rossa, i Sert ed i Servizi di neuropsichiatria infantile. Le direzioni degli istituti hanno evidenziato il notevole contributo offerto in questo settore di attività dalle associazioni di volontariato e del privato sociale, che garantiscono un valido supporto ai ragazzi detenuti anche nella fase di dimissioni dal carcere. Infatti hanno collaborato alla realizzazione di questo settore di attività le associazioni del volontariato e del privato sociale (77% nel 2006 e 75% nel 2007) e le istituzioni pubbliche (16% nel 2006 e per 18% nel 2007). Il resto delle attività è stato curato dal personale degli istituti.

Le attività lavorative negli Istituti penali per i minorenni

Attualmente non ci sono dati aggiornati a disposizione. Durante il periodo 2006-2007 si sono svolte 53 attività lavorative che hanno coinvolto 282 ragazzi, realizzate quasi esclusivamente in ambito intra-murario. I ragazzi che hanno frequentato i corsi sono per lo più italiani, pari al 66% nel 2006 e al 54% nel 2007 (media 60%), mentre la partecipazione degli stranieri risulta rispettivamente del 34% nel 2006 e del 46% nel 2007 (media 40%).

Gli ambiti lavorativi che prevalgono nettamente sono l'edilizia (23 attività) e il giardinaggio (17 attività). Si precisa che la voce "giardinaggio" contempla l'attività di giardiniere, florovivaista, ortovivaista e manutentore del verde. Le altre attività lavorative svolte sono: l'artigianato, la cucina e la ristorazione, la falegnameria, la legatoria e tipografia, la meccanica e il tessile. L'istituto di Lecce è quello in cui risulta maggiore il numero di ragazzi inseriti nelle attività lavorative (121). Ciò dipende dal fatto che l'istituto organizzava turni settimanali di attività lavorativa a rotazione per consentire a tutti i ragazzi di lavorare. Le attività lavorative sono piuttosto corpose, nel periodo considerato 2006-2007, anche ad Acireale (24), a Bologna (16), a Catania e Catanzaro (17), a L'Aquila (22), a Milano (24), a Nisida (23). L'Istituto penale per i minorenni di Bologna sottolinea con soddisfazione l'impegno dei giovani nelle attività lavorative.
Nelle relazioni prodotte dagli istituti vengono segnalati alcuni tirocini formativi con borse/lavoro all'esterno che non sono contemplati nel settore lavorativo. Essendo i tirocini formativi una tipologia di attività analoga all'attività lavorativa, nel prossimo monitoraggio si pensa di verificare anche il numero di tirocini formativi effettuati dai ragazzi negli istituti penali per i minorenni.

Le attività
A fronte di questa fotografia del sistema del Dipartimento per la Giustizia minorile si vogliono sottolineare alcuni processi di lavoro che si connotano per la qualità degli interventi proposti.
Come evidenziato nella scheda inviata, il Dipartimento promuove sinergie ad ampio raggio sui diversi ambiti d'azione a livello d'azioni educative, formative, di ricerca a livello nazionale ed internazionale. Di particolare rilievo è l'entrata in funzione del Sistema Informativo e la promozione della Giustizia Riparativa.

Il Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Minorile
Il Ministero della Giustizia ha dato corso negli ultimi anni al nuovo Sistema Informativo dei Servizi Minorili della Giustizia – SISM come acronimo –, un sistema informatico e procedurale di cui la Giustizia Minorile aveva significativamente necessità.
Le strutture coinvolte (l'Amministrazione centrale, 12 Centri per la giustizia minorile – CGM, 25 Centri di prima accoglienza – CPA, 19 Istituti penali per minorenni – IPM, 12 Comunità ministeriali per minori – COM, 29 Uffici di servizio sociale per minorenni – USSM) presentavano un livello modesto di automazione: isolate iniziative laddove era presente personale con specifiche competenze tecniche e procedure di rilevazione e di monitoraggio statistico, realizzate autarchicamente.
Il ritardo, probabilmente dovuto alla presenza di altre priorità, ha permesso però di acquisire un sistema moderno, tecnologicamente avanzato e di realizzare una vera e propria informatizzazione delle procedure. Tale sistema viene, infatti, definito "nuovo" non tanto per l'assenza di un precedente sistema informativo automatizzato ma per un nuovo modo di sistematizzare le informazioni all'interno del Dipartimento per la Giustizia Minorile.
Il progetto è nato, quindi, con questi obiettivi:
- razionalizzare le attività dei servizi minorili;
- acquisire e gestire informaticamente il patrimonio informativo dei minorenni in carico ai servizi minorili;
- far meglio interagire le figure professionali operanti nei servizi minorili;
- migliorare l'interazione tra i sottosistemi logici preposti alla gestione del patrimonio informativo;
- permettere l'individuazione in modo univoco e certo dei minorenni attraverso i sistemi di codifica utilizzati dalle forze di polizia;
- connettere tra di loro i servizi minorili, i centri per la giustizia minorile e l'amministrazione centrale;
- permettere l'utilizzo delle funzioni di interoperabilità con sistemi informatici anche esterni al dominio giustizia;
- migliorare i risultati operativi;
- migliorare le misurazioni statistiche.
I Servizi minorili (Centri di prima accoglienza, Istituti penali per minorenni, Comunità per minori,

Uffici di servizio sociale per minorenni) sono i destinatari delle funzioni rivolte alla gestione dei minori che sono loro affidati.
L'evoluzione del rapporto Minore-Giustizia è da sempre orientata, in linea con le previsioni normative anche di livello internazionale, sul principio generale di minimizzare i disagi in cui potrebbe incorrere il minore, massimizzando, per contro l'efficacia degli interventi stessi in senso riabilitativo, tramite il rafforzamento degli aspetti rieducativi rispetto a quelli esclusivamente punitivi. La condivisione delle informazioni sul minore è uno degli strumenti che permette, quindi, di migliorare l'efficacia dell'intervento.
Nella realtà esiste, infatti, un alto livello di interazione operativa e funzionale di ciascun Servizio con gli altri Servizi, con il Centro per la giustizia minorile, con la Magistratura, con l'Amministrazione centrale e con gli Enti esterni.
Lo scambio di informazioni si svolge da una parte con enti e strutture che erogano servizi e dall'altra con gli Uffici giudiziari. Nell'espletamento dei compiti assegnati all'USSM essi scambiano informazioni oltreché con le altre strutture minorili anche con organismi esterni quali enti locali e servizi sociali territoriali, che forniscono supporto alla realizzazione dei progetti sui minori.
Gli IPM interagiscono con le altre analoghe strutture, con gli Uffici giudiziari e con i Servizi sociali della giustizia e degli Enti territoriali.
Il continuo scambio di informazioni comporta la necessità di agevolare un uso corretto e responsabile del sistema, da prevedersi, quindi, semplice e flessibile per non creare vincoli od ostacoli al normale svolgimento delle attività degli operatori.
A causa del livello di delicatezza delle informazioni estremamente alto, la protezione o per meglio dire l'accesso alle sole persone autorizzate ha avuto, nella progettazione e nella realizzazione del sistema interno di sicurezza, una particolare attenzione, condizionandone le relative funzioni applicative.
Il Sistema SISM si articola in sottoinsiemi logici quali: il fascicolo informatizzato, il sistema documentale, il sistema di cooperazione con altri sistemi, il sistema di analisi e reportistica, il sistema di controllo e governo, il servizio di formazione, il servizio di gestione con relativo helpdesk.
Il Sistema SISM nel suo complesso permette: l'acquisizione e la gestione informatizzata del patrimonio informativo di ogni minore; l'interazione tra le figure professionali operanti nei servizi ed i sottoinsiemi logici preposti alla gestione del patrimonio informativo; l'individuazione univoca e certa dei minori, con sistemi di codifica e meccanismi di identificazione dei minori basati anche sulla rilevazione di impronte digitali; la connessione telematica tra tutti i Servizi minorili, i Centri per la giustizia minorile e l'Amministrazione centrale; la razionalizzazione e la standardizzazione delle procedure e delle attività proprie dei Servizi minorili; una messaggistica automatica tra gli operatori; la gestione di scadenzari; l'utilizzo di un sistema documentale.
I dati registrati nel sistema sono tipicamente quelli: strutturati, analoghi a quelli gestiti dai sistemi più tradizionali; non strutturati, quali relazioni, documenti, immagini e note inserire dagli utenti in un ambiente di *content management*; storici, ovvero archiviazioni periodiche dei dati che non si ritiene necessario disporre on line; dinamici ed interattivi, quali quelli generati dall'utente durante le sessioni on line di lavoro.
Dal Sistema SISM è possibile anche estrarre dati che vengono poi lavorati, in forma anonima, mediante uno specifico applicativo di business intelligence per l'analisi statistica e la costruzione dei "cruscotti informativi" del sistema CIS – Cruscotti Informativi Statistici – di tipo interattivo a disposizione dell'Amministrazione centrale e di tutti i Servizi minorili. Questa restituzione di informazione, utili al supporto decisionale, rappresenta uno dei valori aggiunti significativi per tutti i Servizi minorili e per tutti gli operatori.
La sicurezza del Sistema SISM è garantita attraverso: l'identificazione e l'autenticazione dell'utente – identificazione certa della persona o dell'applicazione che effettua una operazione, verificandone l'identità; l'autorizzazione e il controllo degli accessi – in relazione alle caratteristiche assegnate all'utente il sistema permette o no l'abilitazione ad una determinata funzione; l'auditing o ispezione – ovvero la rilevazione dei tentativi di violazione attraverso la

registrazione in dettaglio di tutti gli eventi LOG di sistema con generazione di allarmi; il controllo dell'utente sul sistema – attraverso la predisposizione alla *active directory* nazionale; l'utilizzo della rete intranet e di connessioni sicure tra le postazioni e il server centrale; l'attribuzione inconfutabile di ciascuna azione ad un unico attore (utente o applicazione); l'adozione di sistemi di *back-up*.
Il sistema permette di avere un unico data-base, un unico raccoglitore di fascicoli al quale accedere secondo credenziali e autorizzazioni costruite a salvaguardia delle competenze, delle responsabilità e della privacy. È evidente il cambiamento, e non può essere diversamente, nel modo di lavorare e di interagire.
La professionalità di tutti gli operatori che negli anni passati ha permesso di superare l'handicap della mancanza di un sistema informatizzato oggi, grazie alla sua presenza, potrà essere ulteriormente valorizzata.

La giustizia riparativa
L'Ufficio Studi e ricerche ha avviato da tempo uno spazio di riflessione condivisa sui possibili spazi e opportunità di applicazione della mediazione penale minorile in Italia nelle diverse fasi del processo penale, a sostegno di tale attività in una più complessiva prospettiva educativa che punti al coinvolgimento dei minori, delle famiglie e della comunità sociale. Nel nostro ordinamento non vi è una specifica normativa sulla mediazione penale per i minorenni. Da questo punto di vista, l'impegno dimostrato in questi anni delle varie iniziative seminariali e progettuali dalla Giustizia Minorile assume maggiore rilievo. In ragione di questo vuoto giurisprudenziale, è ancora più essenziale mantenere vivo il dibattito professionale e culturale, coerentemente alla vivacità e alla ricchezza della realtà italiana e al forte impegno del Dipartimento per la Giustizia Minorile di raccolta, sperimentazione e comparazione delle esperienze. Investimenti estesi anche alla dimensione internazionale per un approccio scientifico sulla materia con l'obiettivo di sostenere e migliorare le esperienze in corso, per immaginare percorsi legislativi innovativi che ci auguriamo presto vedere fattivamente realizzabili.
All'interno dell'attuale contesto penale minorile la mediazione che è stata e continua ad essere la pratica più percorsa e percorribile e non solo per il vuoto normativo, è l'incontro tra vittima ed offensore (V.O.M.). Dentro un approccio classico del lavoro sociale centrato sul lavoro educativo, mantiene intatti gli schemi di un intervento orientato alla relazione d'aiuto, ma l'esperienza italiana deve continuare a crescere per promuovere e consolidare la funzione riabilitativa e rieducativa della mediazione e una sua definizione normativa riconoscendone anche il costo economico-sociale contenuto.
Nel corso degli anni sono stati attivati servizi di mediazione a Catanzaro, Napoli, Salerno, Latina, Genova, Brescia, Ancona, Torino, Bari, Foggia, Cagliari, Sassari, Caltanissetta, Catania, Palermo, Firenze, Bolzano, Trento, Mestre, Milano. La precarietà finanziaria tuttavia ha assunto un ruolo non indifferente sulla garanzia della continuità operativa. La disponibilità di programmi di giustizia riparativa è ancora poco elevata, conseguentemente la stessa accessibilità ai programmi di vittime e rei è condizionata dai luoghi e dalle scelte tecnico-metodologiche effettuate.
Accertata l'inadeguatezza dell'attuale sistema di raccolta degli interventi di mediazione, che non ha reso possibile una puntuale rilevazione e sistematizzazione dei dati pervenuti dai Centri di Mediazione, il Dipartimento per la Giustizia Minorile da febbraio 2012 con il Progetto Monitoring-in net si è impegnato nell'obiettivo di migliorare ed implementare l'attuale piattaforma di monitoraggio.
Nell'ambito di una progettualità di più vasto respiro, articolato in 18 mesi di lavoro, tra le azioni previste è il censimento dei mediatori che collaborano presso i Centri di Mediazione, una riflessione sulle pratiche innovative e l'identificazione di procedure e strumenti di valutazione di buone pratiche, in conformità con quanto previsto con gli orientamenti nazionali ed europei.
La giustizia penale minorile rappresenta nella sua interezza una buona prassi, a livello nazionale e internazionale, per la riduzione dei danni connessi all'ingresso dei minorenni nel circuito penale, con particolare riferimento alla presenza di operatori istituzionali specializzati e procedure condivise fortemente caratterizzate: dalla necessaria "vicinanza educativa" tra operatori e

minorenni in area penale. Le sperimentazioni di messa alla prova incentrate sulla solidarietà con i soggetti "più fragili" degli stessi minorenni entrati nel circuito penale (es. esperienze di progetti di messa alla prova in Africa, in Bosnia, in favore delle persone senza fissa dimora e diversamente abili ecc.); le esperienze di democrazia partecipata (es. laboratori internazionali sulla democrazia, effettuati in Germania) sono altresì delle buone prassi in una buona prassi. Complessivamente l'azione educativa va nella direzione di:

- ottenere una buona capacità predittiva dei progetti educativi individualizzati in presenza di contratti educativi, connotati da una forte responsabilizzazione del sistema delle relazioni, condivisi con tutti gli attori coinvolti che tengano conto dei bisogni e delle risorse familiari, territoriali e istituzionali;
- realizzare azioni contestualizzate rispetto alla cultura specifica dei minorenni protagonisti (es. in caso di inserimento lavorativo di un minorenne rom, è opportuno orientarsi verso un'attività lavorativa nel riciclo di materiale ferroso, piuttosto che verso un'attività agricola);
- assicurare il monitoraggio continuo degli esiti, nel tempo, dei progetti educativi individualizzati, secondo la metodologia del *follow-up*;
- implementare strumenti di partecipazione dei minorenni in area penale.

Ovviamente non sono escluse delle aree di criticità quali:

- la deriva mediatica che denuncia una situazione relativa al fenomeno della giustizia penale minorile come in continua crescita e quale emergenza da arginare; le informazioni statistiche al contrario, dimostrano che il fenomeno è sostanzialmente stabile;
- la progressiva carenza di risorse economiche.

Si auspica un incremento dell'attenzione politica ed economica sulla Giustizia Minorile quale area d'investimento necessaria per promuovere la cultura della legalità e della buona convivenza sociale.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

OBIETTIVO

Denominazione
Sviluppare una rete, estesa, qualificata e differenziata tra i vari soggetti istituzionali, del privato sociale, del volontariato e delle imprese per l'implementazione di percorsi di inclusione sociale a favore dei minori e giovani adulti entrati nel circuito penale, mettendo in comune risorse finanziarie e strumentali in un sistema integrato ed interconnesso.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Realizzare e avviare progetti e attività tese a sostenere e accompagnare i percorsi di inclusione socio-lavorativa dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Minorile.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministeri
Regioni
CNDIA

Soggetti attuatori
Ministeri
Regioni
CNDIA

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Minori e giovani adulti entrati nel circuito penale compresi tra i 14 e i 21 anni.

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Audizione

Ente/associazione	Data
Ministero della Giustizia – Dipartimento giustizia minorile d.ssa Mastropasqua Isabella	9.3.2012 (memoria allegata)

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A16

PREVENZIONE E CURA DI ABUSO E MALTRATTAMENTO ALL'INFANZIA

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
Rispetto alla dimensione nazionale del fenomeno delle violenze sessuali a danno di minori, ISTAT (2012) ha pubblicato i dati relativi alle denunce. Le tabelle si riferiscono sia alle persone fermate dalle Forze dell'ordine, sia ai delitti denunciati dalle Forze dell'ordine all'Autorità Giudiziaria.
Rispetto alle varie forme di abuso e maltrattamento a danno di bambini e adolescenti, un osservatorio privilegiato è costituito dal 114 Emergenza Infanzia.
Un'altra fonte informativa molto utile è la Relazione al Parlamento sull'attività di coordinamento di cui all'art. 17, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù" elaborata dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorili, introdotto dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38 (l'ultima relazione è relativa agli anni 2008/2009, e i dati citati sono aggiornati al primo trimestre del 2010).

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome.

▪ Ministero della salute (settembre 2010)
Realizza il volume "L'abuso sessuale nei bambini prepuberi. Requisiti e raccomandazioni per una valutazione appropriata". Il testo, rivolto a rivolto a tutti i professionisti che lavorano con i bambini, offre strumenti diversi per un corretto approccio ai minori con sospetto di abuso sessuale: un percorso diagnostico, un modello di cartella clinica e refertazione, una trattazione della segnalazione all'autorità giudiziaria. La stesura del documento è stata curata dal "Gruppo di lavoro per l'abuso e il maltrattamento dell'infanzia, coordinato dall'ASL TO2 di Torino, con il patrocinio di: Associazione Culturale Pediatri (ACP), Società Italiana di Ginecologia dell'infanzia e dell'Adolescenza (SIGIA), Società Italiana di Medicina Legale e delle Assicurazioni (SIMLA), Società Italiana di Pediatria (SIP).

▪ Aggiornamento delle Linee guida per l'esame del minore in caso di abuso sessuale contenute nella "Carta di Noto" (10-12 giugno 2011)
L'aggiornamento della Carta di Noto, a distanza di nove anni dal primo, ha avuto lo scopo di adeguare il contenuto del documento ai progressi scientifici maturati nello studio dell'encefalo, dei processi cognitivi, percettivi, mnestici e nel campo della psicologia evolutiva. Queste linee guida devono considerarsi quali suggerimenti diretti a garantire l'attendibilità dei risultati degli accertamenti tecnici e la genuinità delle dichiarazioni, assicurando nel contempo al minore la protezione psicologica e la tutela dei suoi diritti relazionali, nel rispetto dei principi costituzionali del giusto processo e degli strumenti del diritto internazionale. Quando non fanno riferimento a specifiche figure profes-

sionali, le linee guida valgono per qualunque soggetto che nell'ambito del procedimento instauri un rapporto con il minore.

▪ Protocollo integrato per il trattamento dei casi di abuso e maltrattamento a danno dei minori (23 giugno 2011)
A siglarlo sono stati la Provincia di Alessandria, l'Azienda Sanitaria Locale e l'Azienda Ospedaliera di Alessandria. Grazie ad un lavoro svolto presso il tavolo sanitario inter-aziendale, è stato possibile definire le linee guida generali per la presa in carico dei minori che subiscono maltrattamenti e abusi, attivando un modello d'intervento specifico rispetto alle esigenze di servizio di ciascun presidio ospedaliero e di ciascuna équipe multi-disciplinare del territorio, garantendo l'ottimizzazione delle risorse e delle competenze professionali esistenti.

▪ Buone pratiche da seguire in ambito sanitario, in caso di sospetto pregiudizio o pregiudizio grave in danno di minore - maltrattamento o abuso sessuale in danno a minori (13 ottobre 2011)
Oltre a Prefettura, Provincia e Comune di Ferrara, hanno dato adesione al documento anche esponenti della Procura di Ferrara, del Tribunale per i minorenni dell'Emilia Romagna, della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna, della Questura di Ferrara, del Comando provinciale dei Carabinieri, del Comando della Guardia di Finanza, del Comando della Polizia municipale di Ferrara, delle Aziende Sanitarie di Ferrara, del Comune di Lagosanto, dell'Università degli Studi e della facoltà di Medicina e Chirurgia, delle Aziende dei servizi alle persone di Ferrara e Copparo della gestione associata dei servizi socio-assistenziali di Cento.

▪ Protocollo di intesa tra la Regione Lazio e il Tribunale per i Minorenni di Roma per favorire la tutela dei soggetti minorenni (19 luglio 2011)
Tale Protocollo, della durata di cinque anni, prevede in particolare da parte dell'Assessorato alle Politiche sociali e Famiglia e del Tribunale per i Minorenni l**'attivazione di piattaforme informatiche comuni per la realizzazione di una Banca dati regionale in tema di adozioni**. Altra finalità, incentivare la formazione del personale dei Gruppi integrati di lavoro che sul territorio accompagnano passo dopo passo le coppie nel percorso di adozione. Le adozioni, però, non saranno l'unico oggetto della collaborazione tra Regione e Tribunale. Più in generale, obiettivo del Protocollo è riuscire a intercettare le diverse situazioni di disagio con cui un minore può essere chiamato a confrontarsi**.** Il Protocollo, infine, con l'obiettivo di promuovere e programmare le attività a tutela dell'infanzia, istituisce un Tavolo tecnico di coordinamento nominato dall'Assessore alle Politiche sociali e Famiglia e composto da quattro membri, due dell**a Regione e due del Tribunale.**

▪ Carta di Roma (3 novembre 2011)
Telefono Azzurro, insieme all'*International Centre for Missing & Exploited Children* (ICMEC), in collaborazione con l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù e l'americana Mayo Clinic, è stato promotore del Forum internazionale "*The world's children and the abuse of their rigths*" (tenutosi a Roma il 3 novembre 2011), in cui è stata presentata la "Carta di Roma", un documento operativo per la tutela dell'infanzia e contro gli abusi sessuali sui minorenni. Tale documento è stato firmato da ICMEC e da SOS Telefono Azzurro Onlus, e sottoscritto da autorevoli esponenti di istituzioni politiche e private europee e statunitensi. Alla "Carta di Roma" hanno aderito anche rappresentanti del mondo religioso, che si sono impegnati a svolgere un ruolo attivo nella protezione dei bambini nel mondo da ogni forma di violenza e sfruttamento sessuale. In base al documento gli stati firmatari si impegnano a contrastare il fenomeno dell'abuso sui minorenni riconoscendo la necessità di un'azione sinergica su più livelli: locale, nazionale, europeo e mondiale. Tra le raccomandazioni contenute nella Carta emergono il richiamo alla formazione del personale medico e di quello di polizia per il riconoscimento tempestivo degli abusi e l'individuazione delle terapie di supporto, nonché un esplicito invito all'impegno da parte delle aziende tecnologiche a sviluppare nuovi strumenti e tecnologie per contrastare la proliferazione e la diffusione di immagini a contenuto pedopornografico su Internet.

▪ *Guidelines on Data Collection and Monitoring Systems on Child Abuse* – Linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori **(**gennaio 2009)
"ChildOnEurope" (The European Network of National Observatories on Childhood) è nato in seno all'Europe de l'Enfance, il gruppo intergovernativo permanente UE sull'infanzia e l'adolescenza. ChildOnEurope si è riunito per la prima volta il 24 gennaio 2003, focalizzando la propria attività sui seguenti obiettivi:

- lo scambio di conoscenze e informazioni fra i Paesi europei sulle leggi, le politiche, i programmi, le statistiche, gli studi e le *best practices* relative all'infanzia e all'adolescenza;
- lo scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori utilizzati nei diversi Paesi europei per la raccolta dei dati sull'infanzia e l'adolescenza, al fine di raggiungere la comparabilità delle informazioni;
- analisi comparate su tematiche specifiche.

In occasione dell'Assemblea generale di ChildOnEurope che si è tenuta il 19 gennaio 2007, i partner del network hanno deciso di procedere, sulla base della ricerca svolta da ChildONEurope "Review on national systems of statistics and registration on child abuse", ad elaborare delle linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori.
In Lussemburgo il 26 e 27 di aprile 2007 si è giunti all'adozione di un indice delle linee guida europee e alla definizione delle conseguenti modalità operative attraverso le quali procedere all'elaborazione del documento finale.
In particolare, per quanto riguarda la stesura dei contenuti delle linee guida, all'interno del lavoro di gruppo sono stati individuati, sulla base delle competenze personali, quattro diversi sottogruppi, ciascuno dei quali destinato a lavorare su una sezione specifica del documento.
In questa sede vale la pena sottolineare i lavori del sottogruppo B, relativo a *Child abuse as Legal problem; legal definitions; judicial data, implications for monitoring***.**

▪ Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence - Linee guida europee relative alle strategie integrate contro la violenza sui minori di età (18 novembre 2009)
Adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.
Il progetto "Costruire l'Europa per e con i bambini", a cui l'Italia ha partecipato insieme alla Romania, al Portogallo e alla Norvegia, promosso dal Consiglio d'Europa, ha previsto la realizzazione di linee guida e raccomandazioni per gli Stati membri su apposite strategie di prevenzione della violenza.
Nell'ambito di tale esercizio, il nostro impegno nell'elaborazione delle proposte relative alla bozza di Linee guida europee sulle strategie integrate contro la violenza sui minori di età è stato molto importante**.**
La redazione delle Linee guida, effettuata all'interno di un gruppo tecnico (Editorial Group), si è basata sui rapporti che i quattro Paesi pilota hanno presentato sulle politiche di prevenzione della violenza a danno dei minori di età adottate sul proprio territorio.
L'Italia ha aderito in modo deciso e convinto al programma d'azione del Consiglio d'Europa "Bambini e violenza".
Per il Governo tale adesione rappresentò un'opportunità in più per riflettere sullo stato di sviluppo delle politiche italiane per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza all'infanzia, e per farlo in un quadro europeo. La partecipazione al progetto andò a completare il forte impegno dell'Italia nella stesura della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali.
Le Linee guida si articolano in otto principi generali:

- protezione dalla violenza,
- diritto alla vita e alle migliori possibilità di sopravvivenza e di sviluppo,

- non discriminazione,
- parità di genere,
- partecipazione dei bambini,
- obblighi dello Stato,
- obblighi e partecipazione di altri soggetti (sono intesi tutti i soggetti, pubblici e privati, società civile, famiglia, settori religioso, ecc.),
- l'interesse superiore del bambino,

e in tre principi operativi:

- natura multidimensionale della violenza,
- approccio integrato,
- cooperazione intersettoriale (tenendo conto delle varie parti in causa).

Questi principi ispirano tutto il testo, comprensivo di parti riguardanti l'azione integrata a misure nazionali, regionali e locali in materia di educazione e sensibilizzazione sulle azioni legali, politiche e istituzionali e governative, e sulla ricerca e la raccolta dei dati.
Le Linee guida incoraggiano la promozione di una "cultura del rispetto dei diritti dei bambini" sulla base di una conoscenza approfondita di questi diritti, le vulnerabilità dei bambini e le loro capacità.
In primo luogo sono indirizzate a tutti i professionisti che lavorano con i bambini.
Le principali raccomandazioni delle Linee guida richiedono una strategia nazionale integrata per proteggere i bambini contro la violenza. Questa strategia è intesa come un quadro articolato e sistematico, pienamente integrato in una politica nazionale per promuovere e tutelare i diritti dei bambini, secondo un calendario specifico, con obiettivi realistici, dei quali il coordinamento e il monitoraggio dovrebbero essere fornite (se possibile e in conformità con i regolamenti nazionali) da una singola organizzazione, con adeguate risorse umane e finanziarie e sulla base delle attuali conoscenze scientifiche.
Le Linee guida incoraggiano l'attuazione di servizi e di meccanismi adattati ai bambini. Resta inteso che proteggono i diritti dei minori e sorvegliano sul supremo interesse dei bambini. Una raccomandazione importante richiede per tutti i professionisti interessati sono tenuti per legge a riferire episodi di violenza contro i bambini.
Le Linee guida raccomandano il rafforzamento della cooperazione internazionale nella prevenzione della violenza contro i bambini in tutta Europa.
Un'attenzione particolare all'uguaglianza dei sessi: l'approccio integrato per la lotta contro la violenza deve tenere conto delle differenze tra i sessi, e pienamente conto dei diversi rischi ai quali ragazze e ragazzi sono esposti, e il fatto che le conseguenze della violenza non sono le stesse per entrambi i sessi.

N.B. Il Comitato dei Ministri lo scorso 15 febbraio ha adottato la nuova Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2012-2015). Con l'obiettivo dell'attuazione delle norme del Consiglio d'Europa, la Strategia persegue 4 obiettivi:

- promuovere dei servizi e dei sistemi adattati ai bambini (nel campo giuridico, della salute e dei servizi sociali);
- sopprimere tutte le forme di violenza verso i bambini (ivi comprese la violenza sessuale, le punizioni corporali e la violenza nelle scuole);
- garantire i diritti dei bambini in situazione di vulnerabilità (per es. i bambini con handicap, i bambini detenuti, i bambini collocati al di fuori del gruppo parentale, i bambini migranti o rom);
- incoraggiare la partecipazione dei bambini.

▪ *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants - Linee guida su una giustizia adattata all'infanzia* (17 novembre 2010)

Le linee guida devono applicarsi a tutte le situazioni nelle quali i bambini sono suscettibili – per qualsiasi motivo o in qualsiasi qualità – di entrare in contatto con gli organi e i servizi competenti in materia di giustizia penale, civile o amministrativa.

Le linee guida mirano a far si che, nelle sopra-citate procedure, tutti i diritti dei bambini, e in

particolare il diritto all'informazione, ad essere rappresentati, alla partecipazione ed alla protezione, siano pienamente rispettati, tenendo in debito conto il livello di maturità e di comprensione del bambino, così come le circostanze del caso. Rispettare i diritti dei bambini non dovrà compromettere i diritti delle altre parti in causa.

Che significa giustizia adattata all'infanzia? Dei sistemi giudiziari che garantiscano il rispetto e l'attuazione effettiva di tutti i diritti del bambino al livello più alto possibile, tenuto conto dei principi sotto enunciati e prendendo in debita considerazione il livello di maturità e di comprensione del bambino, e le circostanze del caso.

Si tratta, in particolare, di una giustizia accessibile, adeguata all'età, rapida, diligente, adattata ai bisogni ed ai diritti del bambino, e orientata su questi, e rispettosa dei diritti del bambino, ed in particolare delle garanzie procedurali, del diritto a partecipare alle procedure ed a comprenderle, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, così come al diritto all'integrità ed alla dignità.

Principi fondamentali:

- partecipazione,
- interesse superiore del minore,
- dignità,
- protezione contro la discriminazione,
- stato di diritto.

Elementi generali di una giustizia adattata ai bambini prima, durante e dopo il procedimento giudiziario:

- informazione e consiglio che dovranno essere dati dal primo contatto con il sistema giudiziario o con altre autorità competenti (polizia, servizi di immigrazione, servizi educativi, sociali o sanitari) e durante tutto il processo sia per i bambini sia per i genitori,
- protezione della vita privata e familiare,
- sicurezza (misure preventive speciali),
- formazione dei professionisti,
- approccio multi-disciplinare.

Nelle Linee guida sono poi esaustivamente segnalati gli elementi specifici:

- prima (età minima della responsabilità penale, il ricorso alla mediazione penale, informazioni al bambino rispetto alle possibilità alternative alla procedure giudiziarie ecc.),
- bambini e forze dell'ordine,
- durante (accesso al tribunale e procedure giudiziarie, consigli e rappresentanza giuridica, diritto all'ascolto e all'espressione del proprio parere, evitare i ritardi ingiustificati, organizzazione delle procedure, ambiente e linguaggio adattato, prova e audizione del bambino,
- dopo.

Promuovere altre azioni adatte ai bambini

▪ La ricerca su tutti gli aspetti legati alla giustizia adattata ai bambini (tecniche di audizione, diffusione delle informazioni, e la formazione sulle nuove tecnologie).

▪ Scambio di pratiche e cooperazione nell'ambito della giustizia adattata ai bambini:

- favorire la pubblicazione e la diffusione degli strumenti giuridici pertinenti in una versione adatta ai bambini;
- creare o sostenere e rinforzare degli uffici d'informazione focalizzati sui diritti dei bambini con associazioni, servizi, mediatori, ONG;
- facilitare l'accesso dei bambini ai tribunali, riconoscere e facilitare il vantaggio del ruolo delle ONG e degli altri organismi indipendenti, quale il garante per l'infanzia per facilitare l'accesso effettivo dei bambini ai tribunali, sia a livello nazionale sia internazionale;
- prendere in considerazione l'introduzione di un sistema di giudici e di avvocati specializzati per i bambini e di sviluppare ulteriormente le giurisdizioni nelle quali delle misure soprattutto giuridiche possano essere prese in favore dei bambini e dei loro familiari;

- sviluppare e facilitare il ricorso da parte dei bambini e delle altre persone che agiscono in loro nome ai meccanismi universali ed europei di protezione dei diritti dell'uomo e dei diritti dei bambini per l'esercizio della giustizia e la protezione dei diritti quando i rimedi nazionali non esistono o sono stati esauriti;
- fare dei diritti dell'uomo ivi compresi i diritti dei bambini, un oggetto di studio obbligatorio nei programmi scolari e per i professionisti che lavorano con i bambini;
- sviluppare sostenere dei sistemi volti a sensibilizzare i genitori sui diritti dei bambini;
- attuare la realizzazione di centri interdisciplinari adattati ai bambini, per i bambini vittima e testimoni, dove questi ultimi possano essere interrogati ed essere oggetto di esame medico con uno scopo medico-legale, essere valutati in una maniera dettagliata e ricevere dai professionisti qualificati tutti i servizi terapeutici necessari;
- attuare la realizzazione di servizi specializzati di sostegno e d'informazione gratuiti ed accessibili, come la consultazione on line, delle hotline e di comunità locali;
- assicurarsi che tutti i professionisti coinvolti nel lavoro con i bambini nel sistema giudiziario possano beneficiare di un sostegno e di una formazione adeguata, così come di istruzioni complete, al fine di garantire e di applicare opportunamente i diritti dei bambini, e soprattutto al momento di valutare i loro interessi in tutti i tipi di procedure che li riguardano direttamente o indirettamente.

Monitoraggio e valutazione
Gli SM sono incoraggiati a:
▪ riesaminare la loro legislazione, le politiche e procedure interne, al fine di adottare le riforme necessarie per attuare tali linee guida;
▪ la rapida ratifica, se non l'hanno ancora fatto, delle pertinenti convenzioni del Consiglio d'Europa sui diritti dei minori;
▪ periodicamente riesaminare e valutare i loro metodi di lavoro utilizzati nel contesto della giustizia a misura di bambino;
▪ mantenere o istituire un quadro a seconda dei casi con uno o più meccanismi indipendenti, per promuovere e monitorare l'attuazione di tali orientamenti in conformità dei rispettivi sistemi giuridici e amministrativi;
▪ garantire che la società civile, comprese le organizzazioni, istituzioni e organismi che operano per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia, attuino una piena partecipazione al processo di monitoraggio.

▪ Ratifica della Convenzione di Lanzarote
Attualmente in Italia è in corso la ratifica della "Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007": l'adesione alla Convenzione integra, quindi, un percorso di progressiva attenzione dello Stato italiano verso la lotta alla pedofilia e alla pedopornografia. Il testo, già approvato dalla Camera dei Deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera, è passato in seconda lettura al Senato presso le Commissioni Giustizia e Affari esteri in sede referente. Il 3 agosto 2011 è stato proposto un ulteriore testo modificato, rinviato dall'assemblea in commissione il 12 ottobre 2011. In particolare, la discussione normativa riguarda alcuni fondamentali aspetti: inasprimento delle pene, trattamento psico-terapeutico per i pedofili, ampliamento dei reati sessuali (adescamento on line o "grooming" in prima istanza), progetti di educazione per chi opera a contatto con i bambini, esclusione della possibilità di patteggiamento per questo tipo di reati, confisca dei beni che sono utilizzati per commettere il reato.
Il disegno di legge italiano che recepisce le disposizioni della Convenzione di Lanzarote è quindi ormai ad uno stato avanzato dell'iter parlamentare.
La Convenzione prevede, fra l'altro, l'introduzione nel codice penale dell'art. 414 bis (Pedofilia e pedopornografia culturale) che punisce con la reclusione da tre a cinque anni chiunque, con qualsiasi mezzo, anche telematico, e con qualsiasi forma di espressione, istiga a commettere reati di prostituzione minorile, di pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico, di violenza sessuale nei confronti di bambini e di corruzione di minore. Alla medesima pena sarà

sottoposto anche chi, «pubblicamente, fa apologia di questi delitti».
Viene, inoltre, introdotto l'articolo 609 *undecies* (Adescamento di minorenni - grooming), che stabilisce che per «adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete Internet o di altre reti o mezzi di comunicazione» e che tale condotta sia punita con la pena da uno a tre anni.

▪ Accordo n. 2001: Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, aperta alla firma a Lanzarote il 25 ottobre 2007 e firmata dall'Italia il 7 novembre 2007.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE

Nel maggio del 2005 si è tenuto a Varsavia il Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo del COE.
Nella Dichiarazione i Capi di Stato e di Governo si dichiarano "impegnati a eliminare la violenza contro le donne e i bambini, inclusa la violenza domestica".
Nel Piano d'azione tale dichiarazione di principio trova una dimensione di maggiore concretezza: nel capitolo intitolato "Costruire un'Europa più umana e inclusiva", è stata inserita infatti una specifica sezione dal titolo "Costruire un'Europa per e con i bambini" (2006-2011) nella quale emergono due obiettivi principali:

- la promozione dei diritti del bambino, in piena conformità agli obblighi provenienti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo;
- l'eliminazione di ogni forma di violenza contro i minori di età.

L'obiettivo relativo al primo punto si sostanzia nell'impegno a dare attuazione ad una prospettiva centrata sui diritti del bambino attraverso le attività del Consiglio d'Europa e ad assicurare un coordinamento all'interno del COE di tutte le attività relative ai minori.
Per il secondo punto, i Capi di Stato e di Governo decidono di lanciare un programma d'azione della durata di tre anni, volto ad affrontare la dimensione sociale, legale, sanitaria ed educativa di qualunque forma di violenza sui minori di età (n.b. il programma è stato rinnovato).
Nel maggio del 2006 il PC-ES ha iniziato il suo lavoro, verificando l'implementazione degli impegni e degli strumenti internazionali relativi all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori di età: la CRC; il Protocollo Opzionale alla CRC; la Convenzione ILO 182; la Carta Sociale Europea aggiornata; la Convenzione COE sul crimine informatico; la Convenzione COE sul traffico di esseri umani (Varsavia, 2005); la Decisione Quadro del Consiglio dell'UE relativa alle vittime nei procedimenti penali; la Dichiarazione e il Programma d'Azione di Stoccolma; l'Impegno Globale di Yokohama; l'Impegno di Budapest e il Piano d'Azione; la Raccomandazione COE n. 16 del 2001 sulla protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale.
Da questa ricognizione è emersa la necessità di un nuovo strumento di protezione dei minori di età dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.
In particolare, l'analisi effettuata ha messo in luce i limiti direttamente riconducibili alla natura non vincolante degli strumenti esistenti.
Dal punto di vista dei contenuti, il CDPC ha invitato il PC-ES a porre particolare attenzione ad alcune tematiche-chiave.
Il CDPC ha infatti fornito al Comitato di Esperti alcune linee direttrici alle quali attenersi nella realizzazione di questo nuovo strumento: alcune da considerarsi delle assolute priorità, altre immediatamente successive.
Le priorità: aspetti di procedura penale: metodi investigativi e d'indagine, ascolto del minore, procedure "child friendly", termini di prescrizione; trattamento dei rei e misure interdittive; procedure per assicurare lo scambio di informazioni sui rei; prevenzione dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori, così come della recidiva.
Elementi considerati come delle "seconde" priorità: trattamento delle vittime; cooperazione giudiziaria in campo penale; definizione di appositi meccanismi di monitoraggio; diversificazione delle sanzioni, ed eventuali previsioni di nuove fattispecie di reati; formazione professionale degli operatori; aumento della consapevolezza.

Proposte dell'Italia accettate: le principali proposte della delegazione italiana che sono state accettate in sede di discussione e che sono state inserite nella Convenzione sono le seguenti:

- La creazione di Unità investigative specializzate per effettuare indagini sotto copertura sulla pedopornografia on-line.
- Il rafforzamento della cooperazione internazionale.
- La creazione di un Fondo per le vittime e il trattamento dei rei (criticità: fondo mai realizzato per le vittime ai sensi della legge 269/98, art. 17, comma 2).
- Il reato di corruzione di minore, cioè l'obbligare un minore ad assistere ad abusi sessuali o ad attività sessuali che coinvolgano uno o più adulti.
- Le procedure di identificazione dei minori raffigurati in materiale pedopornografico.
- L'allontanamento del reo dal nucleo familiare.
- La previsione fra le circostanze aggravanti dei reati sessuali a danno di minori, l'indurre o obbligare la vittima attraverso l'uso di alcool, droghe, medicine o altre sostanze che possano arrecare grave danno alla vittima.
- Partecipazione dei minori nella redazione dei Piani d'Azione sulle tematiche che li riguardano.

Un'ulteriore criticità: come affronta l'Italia la tematica della partecipazione dei minori alle tematiche che li riguardano?

La Convenzione di Lanzarote è considerata a oggi lo strumento più avanzato sulla materia.
La sua natura di strumento convenzionale imponeva per l'entrata in vigore la necessità di raggiungere 5 ratifiche di cui 3 degli Stati membri del COE.
Ad oggi, 7 marzo 2012, hanno ratificato 17 S.M. ed il numero totale di firme non seguite da ratifiche sono 26, tra cui l'Italia. Tre S.M. hanno espresso delle riserve. Andorra Lettonia e Russia non hanno aperto alla firma.
La Convenzione è entrata in vigore dal 1/7/2010.
Questa Convenzione è il primo strumento giuridico che impone agli Stati di criminalizzare tutte le forme di abuso sessuale nei confronti dei minori, ivi compresi gli abusi commessi entro le mura domestiche o all'interno della famiglia, con l'uso di forza, costrizione o minacce. Essa prevede misure preventive e programmi di sostegno alle vittime.
- Proibizione della diffusione di materiale che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose considerate tali dalla Convenzione
- Partecipazione del settore privato, in particolare del settore del turismo, bancario, dei provider, all'elaborazione e all'implementazione di politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, **anche attraverso strumenti di autoregolamentazione (es. codici di condotta)**.

Criticità: che fine ha fatto l'applicazione della legge 269/98 modificata dalla 38/2006, art. 14 ter, quater e quinquies?

L'Italia è stata inoltre uno dei Paesi che hanno promosso maggiormente l'introduzione della fattispecie criminosa del "*grooming*", cioè dell'adescamento anche a mezzo internet.
La proposta relativa all'identificazione del minore di età nel materiale pedopornografico ha il logo italiano.
Tra le proposte non accettate, si ricorda:
- Campagne di sensibilizzazione volte a stigmatizzare "i clienti" della prostituzione minorile e "i consumatori" di materiale pedopornografico, come "pull factor" di questi fenomeni
- L'impossibilità per i rei di appellarsi **all'ignoranza dell'età della persona offesa.**
Valore aggiunto: quest'ultimo è inserito nel ddl di ratifica.

LA DIMENSIONE NAZIONALE

Per quanto attiene al nostro Paese, la legge di ratifica dell'Accordo è attualmente in corso di esame in Senato.
Approvato dalla Camera dei deputati il 19 gennaio 2010 (A.C. n. 1969), modificato dal Senato della

Repubblica il 27 ottobre 2010
(A. S. n. 2326-B), nuovamente modificato dalla Camera dei deputati l'11 gennaio 2011
Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 12 gennaio 2011.

Assegnazione
Assegnato alle commissioni riunite 2ª (Giustizia) e 3ª (Affari esteri, emigrazione) in sede referente il 18 gennaio 2011.
Fissato termine per la presentazione degli emendamenti: 6 ottobre 2011
12 ottobre 2011
Discussione generale
Esito: deliberato il rinvio in commissione
Autorizzata la relazione orale.
Il relatore di maggioranza svolge relazione orale.
N.B. Il Vice Segretario Generale de Boer-Buquicchio ha esortato l'Italia a effettuare una celere ratifica.

DIRETTIVA 2011/92/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio
A.S. N. 1969-C - 13 dicembre 2011

Back ground: il monitoraggio.
In generale, dalla relazione della Commissione si evidenzia che gli Stati Membri mostrano un buon livello di adesione alle disposizioni della Decisione Quadro.
I punti sui quali gli Stati non hanno fornito informazioni sufficienti, sono:

- L'applicazione del principio di extraterritorialità;
- La protezione dei minori vittime di sfruttamento sessuale;
- La protezione e assistenza alle famiglie delle vittime;

Nella valutazione di impatto, sono individuati alcuni fattori di vulnerabilità:

- Il **genere** (le bambine 3 volte più a rischio dei bambini)
- L'**età** (bambini preadolescenti più a rischio)
- La **disabilità** (bambini disabili più a rischio di abuso sessuale)
- **Povertà ed esclusione sociale**
- Mancanza di una **rete** di supporto sociale
- Profilo incerto dei **rei**
- Risposta non adeguata delle **Forze di polizia**
- Generale riluttanza delle vittime alla **denuncia**
- Differenze nelle **modalità di contrasto** al fenomeno
- Rischio di **recidiva**
- Sviluppo delle **nuove tecnologie**
- Facilità nel viaggiare che incrementa il **turismo sessuale.**

L'Italia si posiziona fra gli Stati maggiormente avanzati in termini di recepimento del testo.
L'unico punto sul quale rientra fra gli Stati inadempienti è quello relativo alle misure di protezione e assistenza alle famiglie delle vittime.
Nelle conclusioni della relazione la Commissione accenna alla necessità di aggiornare il testo alla luce di nuovi reati, come il *grooming* e alle declinazioni più recenti dei crimini, connessi all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Sono stati individuati alcuni limiti del panorama attuale di contrasto al fenomeno:
INSUFFICIENTE AZIONE DI CONTRASTO AI CRIMINI

- **Scarsa convergenza delle disposizioni penali** degli Stati membri;

- I minori vittime sono **riluttanti alla denuncia** a causa del trauma subito, della loro giovane età, del senso di vergogna o per paura di ripercussioni;
- **Insufficiente cooperazione internazionale** e **scarso uso di strumenti investigativi efficaci.**

INSUFFICIENTE PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME

- Gli Stati membri non applicano misure di assistenza adeguate a rispondere ai particolari bisogni dei minori vittima;
- Difficoltà dei minori vittima a partecipare ai procedimenti penali a causa del rischio di "rivittimizzazione" o a causa di impedimenti legali o economici;
- I minori vittima di sfruttamento sessuale possono essere oggetto di sanzioni per reati quali immigrazione clandestina o prostituzione, che si trovano a perpetrare a causa della loro condizione di sfruttamento.

INSUFFICIENTI MISURE DI PREVENZIONE DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE

- Alcuni rei condannati continuano a essere pericolosi anche dopo aver scontato la pena e il rischio di recidiva è reale.
- Non sempre gli Stati prendono provvedimenti adeguati ad affrontare tale rischio a maggior ragione quando i rei lasciano il Paese in cui sono stati perseguiti.

In particolare erano stati individuati alcuni limiti specifici della Decisione Quadro vigente:

- è limitata solo ad alcuni reati;
- non riguarda le nuove forme di abuso e sfruttamento sessuale nelle quali vengono usate le nuove tecnologie, come il *grooming*, la visione di materiale pedopornografico senza effettuare download;
- le norme sull'extraterritorialità non appaiono sufficienti per perseguire il turismo sessuale;
- i bisogni specifici dei minori vittime di abuso e sfruttamento non sono adeguatamente presi in considerazione;
- le misure preventive sono inadeguate.

L'esigenza di aggiornare la Decisione Quadro è anche fortemente legata all'approvazione nel 2007 della Convenzione del COE sulla protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale.
La Convenzione di Lanzarote è considerata a oggi lo strumento più avanzato sulla materia.
Di particolare rilievo, infine, la previsione contenuta nell'art. 25, secondo cui gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione delle pagine web che contengono o diffondono materiale pedopornografico ospitate nel loro territorio, e si adoperano per ottenere la rimozione di tali pagine ospitate al di fuori del loro territorio.

Il 6 ottobre 2011 il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia ha pubblicato le conclusioni sul Terzo-quarto rapporto periodico dell'Italia sullo stato di attuazione, nel nostro Paese, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dei relativi Protocolli opzionali. Le conclusioni – elaborate a seguito dell'audizione della delegazione italiana avvenuta il 20 settembre scorso a Ginevra presso la sede del Comitato – sottolineano alcune criticità sul tema della violenza contro i bambini, inclusi l'abuso e l'incuria di seguito riportate:

> 43. Il Comitato nutre serie preoccupazioni per l'assenza di un sistema e di un quadro comuni sul piano nazionale per la protezione e la prevenzione di tutte le forme di violenza fisica e psicologica contro i bambini e di un corrispondente ente di monitoraggio e coordinamento per l'applicazione. A tale proposito, prende atto con notevole preoccupazione dei risultati di un sondaggio da cui emerge che la maggior parte dei minori di età compresa tra 14 e 17 anni, residenti prevalentemente nelle regioni settentrionali e centrali dell'Italia, abbia subito in prima persona o assistito a maltrattamenti di bambini. In particolare, seppure incoraggiato dalle esperienze positive registrate in alcune regioni in relazione alla raccolta di dati (Piemonte e Veneto) e alla prevenzione (Emilia Romagna), **il Comitato nutre preoccupazione in merito ai seguenti aspetti:**
>
> **(a) mancanza, a livello nazionale, di un sistema completo di raccolta dati e di rilevazione di tutte le forme di violenza contro i bambini;**
>
> **(b) disparità regionali in termini di esistenza e applicazione di linee guida sulla violenza contro i bambini nonché di prevenzione, cura ed eliminazione della violenza;**
>
> **(c) abbandono dei bambini da parte di madri che versano in situazioni di difficoltà.**

44. Il Comitato ribadisce le sue precedenti preoccupazioni e le osservazioni conclusive (CRC/C/15/Add. 198, parr. 37 e 38) e, richiamando l'attenzione al Commento generale n. 13 (2011), raccomanda che lo Stato parte:

(a) consideri prioritaria l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro i bambini, anche attraverso l'applicazione delle raccomandazioni dello studio ONU sulla violenza contro i bambini (A/61/299), tenendo conto del risultato e delle raccomandazioni della Consultazione regionale per l'Europa e l'Asia Centrale (svoltasi a Lubiana, in Slovenia, nei giorni 5-7 luglio 2005), e prestando particolare attenzione agli aspetti legati al genere;

(b) fornisca informazioni in merito all'applicazione da parte dello Stato parte delle raccomandazioni del succitato studio nel prossimo rapporto periodico, in particolare quelle messe in evidenza dal Rappresentante speciale del Segretario Generale sulla violenza contro i bambini, nello specifico:

(i) lo sviluppo di una strategia generale nazionale per impedire e affrontare tutte le forme di violenza e di maltrattamento contro i bambini;

(ii) l'introduzione di un esplicito divieto giuridico nazionale di tutte le forme di violenza contro i bambini in tutte le situazioni;

(iii) il consolidamento di un sistema nazionale di raccolta, analisi e distribuzione dei dati e di un'agenda di ricerca sulla violenza e il maltrattamento contro i bambini.

Va sottolineato inoltre ciò che è scritto nel c.d. "rapporto ombra":

Abuso e maltrattamento
Il fenomeno continua ad essere sottovalutato: non esiste ancora un sistema nazionale di rilevazione dei minori vittima di maltrattamento; persiste una frammentazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali e solo alcune Regioni si sono dotate di Linee guida sull'abuso all'infanzia e, laddove ciò è avvenuto, non sempre sono state implementate.
Poca attenzione viene rivolta alla prevenzione primaria, secondaria e terziaria: non è ancora stato adottato un Piano di azione nazionale in tal senso; il personale sociale, sanitario e scolastico non è adeguatamente formato ad una rilevazione precoce del fenomeno e ad una presa in carico specialistica delle situazioni conclamate.

MOZIONE PRESENTATA AL GOVERNO ITALIANO PER LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL CONTRO LA VIOLENZA DOMESTICA

È del 26/01/2012 la mozione presentata al governo italiano per la ratifica della "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica" (Istanbul, 2011). Questa Convenzione, riconoscendo che i bambini sono vittime in quanto testimoni di violenze all'interno della famiglia:

- promuove un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale (art. 18)
- sostiene che la messa a disposizione dei servizi non debba essere subordinata alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare contro ogni autore di tali reati (art. 18)
- prevede che siano garantiti protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza (art. 26)
- propone l'introduzione di circostanze aggravanti nel caso in cui il reato sia stato commesso su un bambino o in presenza di un bambino (art. 46)
- sostiene che un bambino vittima e testimone di violenza contro le donne e di violenza domestica, deve, se necessario, usufruire di misure di protezione specifiche, che prendano in considerazione il suo interesse superiore (art. 56).

OBIETTIVO

Denominazione

Favorire la prevenzione e la cura del maltrattamento all'infanzia con un sistema di garanzie e di programmazione delle prestazioni, individuando a tal fine requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e contrasto dell'abuso all'infanzia e procedure operative specifiche per tipologia di maltrattamento, promuovendone il recepimento a livello regionale e locale.

AZIONE/INTERVENTO

Realizzazione di una banca dati on line di tutte le linee guida e di protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.
Focus sul meccanismo di raccolta dati e banca dati ai sensi della legge 38/2006 ed ai sensi della direttiva dell'U.E. e della Convenzione del CoE.
Gap informativo: esistono dati insufficienti o non raccolti e strutturati in modo adeguato a rappresentare correttamente il fenomeno della violenza all'infanzia.
Il primo passo compiuto è stato quello di responsabilizzare le Amministrazioni centrali per gettare le basi di un sistema informativo comune.
L'Italia ha portato in molti contesto il buon esempio della creazione di una Banca Dati Nazionale che avrebbe dovuto essere costituita ai sensi dell'art. 17 comma 1 bis, della legge n. 269/98 così come modificata dalla legge n. 38/2006.
Obiettivo: raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno. Per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio e della banca dati è stata autorizzata la spesa di 1.500.000 euro per l'anno 2006 e di 750.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008.
Nel dicembre 2007, i protocolli d'intesa per la creazione della banca dati furono firmati dai Ministri delle Politiche per la Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.
Il processo di costituzione della banca dati è stato a suo tempo avviato, è stato creato un tavolo tecnico e, dopo aver preso visione e analizzate le ipotetiche banche dati sorgente, che per scelta tecnica in quel momento furono lo SDI e il Re.Ge., nonché aver condiviso la tipologia di dati, fu commissionato uno studio di fattibilità e prospettato un prototipo su alcune città.
Secondo il modello condiviso la Banca Dati non potrebbe acquisire in alcun modo dati sensibili che rendano riconoscibili vittime e rei, ma dovrà organizzare le informazioni provenienti da molteplici fonti in modo tale da soddisfare i seguenti obiettivi:

- conoscere meglio dal punto di vista quantitativo e qualitativo le caratteristiche dei reati, degli autori e delle vittime minorenni di abuso e sfruttamento sessuali;
- comprendere la complessità degli interventi di contrasto e di tutela richiesti e attuati dalle autorità giudiziarie, dalle istituzioni e dai servizi presenti a livello locale;
- capire l'impatto di leggi e politiche per la prevenzione e il contrasto del fenomeno.

Il valore aggiunto della Banca Dati dovrebbe essere quindi quello di organizzare e integrare in modo tematico il patrimonio informativo e informatizzato già prodotto e presente nelle Amministrazioni, nonché essere da stimolo per la creazione di canali di interazione più snelli tra i sistemi informativi esistenti
La Banca dati così immaginata potrebbe permettere di dare avvio a un sistema di Sorveglianza del fenomeno basato su dati raccolti in forma continuative come esito dell'attività ordinaria o specializzata (è il caso dei dati provenienti dal Centro nazionale di contrasto della pedopornografia sulla rete Internet) di strutture delle amministrazioni centrali

Quale sarebbe stata la novità nella metodologia di lavoro e nei dati prodotti della Banca dati?
- focus sulle vittime e non più solo sui reati e sugli autori;
- integrazione di banche dati esistenti e valorizzazione del principio di cooperazione tra Amministrazioni centrali;
- integrazione delle informazioni dalla denuncia alla sentenza definitiva, con elementi di conoscenza anche su applicazione di strumenti di tutela del minore negli iter giudiziari e sui provvedimenti di protezione stabiliti dall'autorità giudiziaria minorile.

L'innovazione del modello fu la centralità della vittima e non il reato: intorno ad essa sarebbe stata costruita tutta la rete di notizie ritenute essenziali per lo studio del fenomeno. Qualsiasi sia il futuro della banca dati è necessario che gli attori coinvolti siano anche i detentori dei dati dei servizi territoriali.

Questo presuppone:

- un tavolo di accordo Stato-Regioni;
- un sistema statistico univoco di raccolta affinché le banche dati "dialoghino";
- una sede "condivisa" nella quale affluiscano i dati;
- un'ulteriore regolamentazione che garantisca da un lato la tutela della segretezza del dato come pure della bontà dello stesso dall'altro, onde evitare duplicazioni (per es. in caso di spostamento della vittima o del reo da una sede regionale ad un'altra.)

Va tenuto presente che:
LA DIRETTIVA chiede che

- gli Stati membri siano incoraggiati a creare meccanismi per la raccolta di dati o punti informativi, a livello nazionale o locale e in collaborazione con la società civile, che consentano di osservare e valutare il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di minori;
- per essere in grado di valutare correttamente i risultati delle azioni di contrasto degli abusi e dello sfruttamento sessuale dei minori e della pornografia minorile, l'Unione dovrebbe continuare a sviluppare il proprio lavoro sulle metodologie e sui metodi di raccolta dei dati al fine di ottenere statistiche comparabili.

LA CONVENZIONE:
al capitolo III articolo 10 chiede agli SM di creare dei meccanismi di raccolta dei dati o punti di informazione a livello nazionale o locale che consentano la valutazione e l'osservazione del fenomeno, anche in collaborazione con la società civile.

IN SINTESI NECESSITÀ E CRITICITÀ:
► Realizzazione di una banca dati on line di tutte le linee guida e di protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.
A tutt'oggi manca ancora una banca dati on line che contenga tutte le linee guida e i protocolli realizzati a livello regionale e nazionale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.
La realizzazione di questo obiettivo, propria dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dovrebbe riuscire con continuità ad "acquisire dati e informazioni a livello nazionale ed internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi".
Attualmente, nonostante gli sforzi in tal senso, i dati ufficiali sono aggiornati al primo trimestre del 2010, anche se è in corso di elaborazione una nuova relazione.
Questa rappresenta una priorità: oltre lo studio di fattibilità già svolto in seno all''Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, esiste un altro studio che potrebbe essere oggetto d'implementazione tramite il sistema SI.n.Ba. Sistema Informativo Nazionale Bambini e Adolescenti.
►Ricerca e analisi comparativa per la definizione di comuni linguaggi, strumenti e strategie
Mentre in passato sono stati finanziati progetti (per es. Progetto per la creazione di un Osservatorio provinciale sul fenomeno abuso e maltrattamento, finanziato dalla Provincia di Roma con fondi L. 285/97, per gli anni dal 2003 al 2009), il cui obiettivo era quello di individuare comuni definizioni di abuso e maltrattamento, linguaggi condivisi tra servizi sociali, servizi di salute mentale, insegnanti e forze dell'ordine, utili anche a favorire un migliore monitoraggio del fenomeno da parte delle diverse agenzie coinvolte, non è stato rilevato se siano stati realizzati progetti simili nell'anno 2011.
►Convocazione di un tavolo tra Stato e Regioni per la definizione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall'abuso, delle procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento e il monitoraggio sull'applicazione e l'aggiornamento delle linee guida da parte delle Regioni che le hanno adottate
Da una valutazione dell'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e

le Province autonome di Trento e Bolzano non è emersa alcuna convocazione di un tavolo per la definizione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall'abuso, delle procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento e per il monitoraggio sull'applicazione e l'aggiornamento delle linee guida da parte delle regioni che le hanno adottate.
Persiste dunque una molteplicità di procedure operative di presa in carico, mentre non vi è alcun monitoraggio sulle prassi adottate.

►Definizione dei livelli delle prestazioni essenziali da garantire ai minori vittima di abuso e maltrattamento su tutto il territorio nazionale

Contesto nazionale:
Nella definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), di cui al DPCM 29 novembre 2001, gli interventi di "protezione del minore in stato di abbandono e tutela della sua crescita anche attraverso affidi e adozioni" e gli "interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso" sono definite come prestazioni sanitarie garantite dal S.S.N. a livello di assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare e nel sottolivello dell'assistenza sanitaria garantita a donne, minori, coppie e famiglie.
Tuttavia non sono stati definiti i livelli di prestazioni essenziali nella prevenzione, nella valutazione/diagnosi, nella cura e nel lavoro di rete.
Contesto internazionale:
Dalla RELAZIONE CRC 2011 (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza): dopo undici anni dall'entrata in vigore della Legge 328/2000 che, con la definizione di un unico Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, ha demandato alle Regioni la pianificazione, la programmazione e l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LIVEAS), questi ultimi non sono ancora stati individuati. I Livelli Essenziali di Prestazioni Sociali (LEP) che, di fatto, vanno a sostituire i LIVEAS della legge 328/00, a maggio 2011, non sono ancora stati individuati. È stato solo costituto dalla Conferenza delle Regioni un Tavolo di lavoro per la loro definizione.
Al momento sono allo studio, ma solo nell'ambito della Conferenza delle Regioni, Livelli essenziali basati sull'analisi dei servizi ad oggi attivi nelle varie Regioni, legati alla spesa in atto, anche se non sono stati ancora individuati. Persiste quindi la disparità regionale.

Viene richiesta sia dalla direttiva sia dalla Convenzione

DIRETTIVA 2011/92/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO (13 dicembre 2011) relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

Essa stabilisce norme minime relative i diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reati di abuso, sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile.
La Commissione europea ha identificato come una priorità strategica la tutela delle vittime di reati e l'istituzione di standard minimi.
All'art. 19 le vittime minorenni dei reati di cui alla novella sono considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI.
Nello studio che ha preceduto la revisione è emerso che l'esigenza di aggiornamento era incentrata anche sull'INSUFFICIENTE PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME.
Questo perché gli Stati membri:

- non applicano **misure di assistenza adeguate** a rispondere ai particolari bisogni dei minori vittima;
- vi è una difficoltà dei minori vittima a **partecipare ai procedimenti penali** a causa del rischio di "rivittimizzazione" o a causa di impedimenti legali o economici;
- i minori vittima di sfruttamento sessuale possono essere oggetto di **sanzioni** per reati quali immigrazione clandestina o prostituzione, che si trovano a perpetrare a causa della loro condizione di sfruttamento.

Assistenza e consulenza dovrebbe essere considerata estese ai genitori o tutori del bambino nei casi in cui non sono coinvolti come sospetti in relazione al reato in questione, al fine di aiutarli ad aiutare il loro bambino nel corso del procedimento**.**

La direttiva stabilisce, inoltre che devono essere previste misure per gli autori (così come previsto nella Convenzione di Lanzarote).

Questi programmi o misure dovrebbero soddisfare un approccio ampio e flessibile, incentrato sugli aspetti medici e psico-sociali e avere un carattere non obbligatorio.

I programmi di intervento o misure proposti non pregiudicano i programmi di intervento o misure imposte dalle autorità giudiziarie competenti.

Le misure d'intervento o di programmi non sono fornite come un diritto automatico.

È dello Stato membro il compito di decidere quali interventi o programmi siano appropriati**.**

Per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva, gli autori del reato dovrebbero soggiacere a una valutazione del pericolo che rappresentano e dei possibili rischi di reiterazione dei reati sessuali in danno di minori, e dovrebbero avere accesso a programmi o misure di intervento efficaci, su base volontaria.

Per lo stesso obiettivo di prevenire e ridurre la recidiva, i trasgressori dovrebbero anche avere accesso a programmi di intervento efficaci o misure su base volontaria.

LA CONVENZIONE:

La Convenzione, al capitolo IV – art. 11 Principi - chiede che gli SM adottino programmi sociali efficaci e strutture interdisciplinari di supporto alle vittime ed ai parenti.

Nell'art. 14 viene in maniera esaustiva delineata la necessità di assistenza alle vittime ed alle loro famiglie. Nel capitolo successivo, inoltre, viene ripreso l'obiettivo di estendere l'assistenza agli autori come forma primaria di prevenzione.

- **Adozione di un Piano nazionale di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza, secondo quanto richiesto dalle raccomandazioni OMS e dall'esperto indipendente delle Nazioni Unite**

A tutt'oggi l'Italia manca di un piano nazionale di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza, secondo quanto richiesto dalle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il piano di azione del Governo fornirebbe il necessario coordinamento nelle azioni di servizi, istituzioni e organizzazioni del terzo settore impegnate nella tutela dei minori in situazioni di abuso e maltrattamento.

Un piano d'azione definisce i principi (coinvolgimento della comunità o la partecipazione dei bambini), gli orientamenti da adottare negli interventi, le aree di focalizzazione (ad esempio la prevenzione). Dovrebbe definire però anche in maniera puntuale:

- azioni
- misure di successo (indicatori di performance e di out come)
- responsabilità
- iniziative immediate (se è di 5 anni).

Al piano di azione dovrebbe dunque seguire un piano di implementazione.

Una buona pratica: secondo il Piano nazionale ventennale australiano per la tutela dei minori è necessario:

- coordinare le azioni attraverso le varie giurisdizioni / autorità
- focalizzarsi fortemente sulla prevenzione,
- vedere le cose a lungo termine (es. in Australia è stato proposto un Piano per i prossimi 12 anni, suddivisi in piani triennali), partendo dalla prevenzione della violenza in primo luogo, affinché non si verifichi,
- focalizzarsi sul controllo degli abusanti/perpetratori e sulle loro responsabilità, e incoraggiare cambiamenti comportamentali,
- ma soprattutto è necessario un cambiamento culturale di atteggiamenti e comportamenti che non permetta alle violenze di verificarsi: ciò deve partire dalle istituzioni governative, coinvolgendo poi

la comunità più ampia; nessun governo o gruppo può affrontare il problema da solo.
Vivere liberi dalla violenza è diritto di ognuno, ridurre la violenza è responsabilità di tutti.

- Ricerca intervento sui bambini presi in carico per la rilevazione/protezione per verificare a distanza nel tempo le condizioni di protezione, dal punto di vista clinico sociale educativo.

Vivo e irrisolto rimane il problema del monitoraggio a lungo termine delle situazioni di presa in carico delle vittime di abusi.
Mancano attualmente procedure e metodologie condivise per i *follow up* dei risultati, che va inevitabilmente a ripercuotersi sul benessere dei minori coinvolti in situazioni di maltrattamento.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministeri
Regioni
CNDIA

Soggetti attuatori
Ministeri
Regioni
CNDIA

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Bambini e Adolescenti in generale
Minori vittime di maltrattamento o a rischio

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale
AZIONE A17

AZIONI A TUTELA DEI MINORI VITTIME DI TRATTA

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

DIRETTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI
5 aprile 2011

La proposta di direttiva adottata dal Parlamento europeo il 14 dicembre 2010 rappresenta un passaggio fondamentale nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati membri dell'Ue nella lotta alla tratta degli esseri umani. L'approccio della nuova proposta – globale, integrato e incentrato sui diritti umani – risponde all'esigenza di debellare a livello europeo un fenomeno che, come l'esperienza recente ha dimostrato, non può essere combattuto efficacemente dai singoli Stati.
Così come per la revisione della decisione quadro che ha come materia i reati di abuso e sfruttamento sessuale e la pedopornografia la Convenzione di Lanzarote ha rappresentato il "faro" anche per la revisione della decisione quadro sulla tratta degli esseri umani, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Convenzione di Varsavia) ha rappresentato un passo decisivo nel processo di potenziamento della cooperazione internazionale nella lotta contro la tratta di esseri umani.
Le disposizioni riguardanti la prevenzione e la repressione della tratta contenute nella proposta di direttiva, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI, sono, innanzitutto, ispirate alle più recenti evoluzioni di questo abietto fenomeno: **la stessa nozione di tratta di esseri umani è più ampia rispetto alla precedente e, quindi, idonea ad includere una tipologia più ampia di sfruttamento degli esseri umani**.
Viene in essa previsto che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie affinché vengano considerati reati: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone (compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone) con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o della posizione di vulnerabilità o, ancora, con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro od anche vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

Nella proposta di direttiva si chiede, altresì, che la nozione di sfruttamento comprenda, come minimo: lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati (compreso l'accattonaggio), la schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite, o il prelievo di organi (n.b. nella vigente decisione quadro, manca l'esplicito riferimento all'accattonaggio, allo sfruttamento di attività illecite e al prelievo di organi).

Viene stabilito che: il consenso della vittima della tratta allo sfruttamento, programmato o effettivo, sia irrilevante in presenza anche di una sola delle modalità su ricordate. Qualora la condotta coinvolga persone di età inferiore ai diciotto anni, la stessa deve essere punita come tratta degli

esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi suindicati.
Le pene nella proposta: si stabilisce l'applicazione della reclusione non inferiore, nel massimo, a cinque anni; mentre la stessa non deve essere inferiore, nel massimo, a dieci anni (che nella decisione quadro vigente, il massimo della pena è fissato a otto anni) qualora ricorrano le circostanze aggravanti indicate nella proposta.
Le circostanze aggravanti: l'ipotesi che il reato sia stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, oppure quella del reato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile (comprendendo con quest'espressione tutti i minori e gli adulti particolarmente vulnerabili per motivi di salute, per disabilità o in caso di donna incinta); sia stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale; abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave; sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.
La competenza della giurisdizione e l'azione penale: l'avvio delle indagini non dovrebbe, in linea di massima, essere subordinato alle dichiarazioni o all'accusa della vittima, e il procedimento penale deve poter continuare anche se la vittima ritratta le proprie dichiarazioni. Inoltre i reati devono poter essere perseguiti per un congruo periodo di tempo in misura proporzionata alla loro gravità e, questo, anche dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età.
La formazione: viene previsto che le persone e le unità incaricate delle indagini o dell'azione penale ricevano una specifica formazione e dispongano di strumenti investigativi efficaci come quelli utilizzati per i casi di criminalità organizzata: l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, il controllo dei conti bancari o altre indagini finanziarie.
Extraterritorialità: gli autori di reati devono essere perseguiti anche se tali reati siano stati commessi al di fuori dell'UE, in Paesi terzi (è ciò che accade nel c.d. "turismo sessuale") e il Parlamento chiede agli Stati di adottare le misure necessarie perché in ogni Paese dell'UE costituisca reato ricorrere consapevolmente a servizi prestati da una persona che è vittima di uno dei reati di tratta.
Le misure di protezione per tutte le vittime della tratta degli esseri umani: viene previsto che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le vittime ricevano assistenza e sostegno prima, durante e, per un congruo periodo di tempo, dopo il procedimento penale. Viene richiesto che sia sempre l'interesse dei minori di età a prevalere sull'adozione di ogni altra misura.
Assistenza, sostegno e protezione ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani: gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le azioni specifiche intese ad assistere e sostenere i minori di età vittime della tratta di esseri umani tengano debito conto della particolare situazione di ogni minore di età non accompagnato. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per trovare una soluzione duratura basata sulla valutazione caso per caso dell'interesse superiore del minore di età. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, ove necessario, sia nominato un tutore del minore di età non accompagnato vittima della tratta di esseri umani. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, le autorità competenti nominino un rappresentante qualora il minore di età non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.
Assistenza e sostegno alle vittime: l'articolo 10 prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le vittime ricevano assistenza e sostegno prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale. Dovranno inoltre essere predisposti adeguati meccanismi di individuazione precoce e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno. Le misure dovranno mirare a garantire alle vittime almeno un livello di vita che ne consenta la sussistenza fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro e assistenza materiale, le cure mediche necessarie, fra cui assistenza psicologica, consigli e informazioni in una lingua che conoscono, servizi di traduzione ed interpretariato, se necessario, e l'accesso all'istruzione per i figli. Gli Stati membri dovranno inoltre tenere conto delle esigenze particolari delle vittime. Misure speciali sono previste per l'assistenza ai minori di età vittima della tratta e per la loro tutela nelle indagini e nei procedimenti penali (artt. 12, 13 e 14).
Audizione della vittima: l'articolo 15 disciplina l'audizione del minore di età vittima di tratta nel

procedimento penale stabilendo che la stessa: abbia luogo in tempi brevi; che si svolga in locali adatti allo scopo; che il minore di età sia ascoltato da persone preparate e competenti e che, quando sia possibile, sia ascoltato sempre dalle stesse persone; che le audizioni si svolgano nel minor numero possibile e solo quando sia necessario; che il minore di età sia accompagnato dal suo rappresentante oppure da un adulto di sua scelta, (salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale adulto); che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché l'udienza si svolga a porte chiuse; che il minore di età possa essere ascoltato in aula senza essere fisicamente presente ricorrendo alle tecnologie di comunicazione.
Risarcimento delle vittime: gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti.
Prevenzione: si prevede inoltre che gli Stati membri adottino campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione, miranti a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone, soprattutto i minori di età, diventino vittime della tratta di esseri umani e promuovano la formazione regolare dei funzionari suscettibili di entrare in contatto con vittime effettive o potenziali.

Valutazione impatto sull'ordinamento giuridico italiano: nella valutazione degli effetti di un'eventuale trasposizione della direttiva nel nostro ordinamento, si deve tener conto della legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, approvata in via definitiva dalla Camera recentemente.
Definizione della fattispecie di tratta (art. 2) La definizione dell'illecito è più ampia di quella di cui all'art. 601 c.p. e coincide sostanzialmente con quella dell'art. 3 del Protocollo addizionale contro la tratta delle persone (ratificato dalla legge 146/2006 insieme alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale) e dell'art. 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005, appena ratificata. La proposta di direttiva prevede come reato anche il passaggio o il trasferimento dell'autorità sulle persone oggetto della tratta.
Assistenza e sostegno alle vittime (art. 10) L'art. 10 della proposta di direttiva dispone una serie di misure di assistenza e sostegno alle vittime della tratta che sostanzialmente riproducono quelle previste dall'art. 12 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005. La legge 228/2003 (Misure contro la tratta di persone) ha previsto (art. 13) inoltre l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati di riduzione in schiavitù e di tratta (artt. 600 e 601 del codice penale). Le misure di assistenza e sostegno contenuti in tale Programma, definiti con D.P.R. 237/2005, sono di minore ampiezza rispetto a quelli previsti dall'art. 10 della proposta di direttiva.
Tutela delle vittime nelle indagini e nei procedimenti penali (art. 11) L'art. 11 introduce una serie di misure aggiuntive di protezione delle vittime della tratta nel procedimento penale solo parzialmente previste nel nostro ordinamento. In particolare, si segnalano le specifiche cautele volte ad evitare la cd. vittimizzazione secondaria di cui al paragrafo 5; alcune di tali cautele sono attualmente previste per l'esame dei collaboratori e testimoni di giustizia e per l'esame di minori.
Misure di assistenza, sostegno e protezione dei minori vittime della tratta (artt. 12-14) La previsione dell'art. 12 sulle misure da adottare in caso di incertezza sull'età del minore è contenuta nell'art. 10, par. 3, della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005; con riferimento alle misure a sostegno della famiglia del minore vittima della tratta (art. 13, par. 2) l'art. 28 della Convenzione del Consiglio d'Europa prevede misure di protezione dei familiari della vittima da possibili ritorsioni e intimidazioni nel corso delle indagini e nel processo; l'art. 14 prevede specifiche misure processuali a tutela del minore vittima della tratta (audizioni protette, video-testimonianze, udienze a porte chiuse, ecc.) in parte già previste dal codice di rito penale (cfr. art. 398 e 498 c.p.p.); l'art. 15 prevede misure di prevenzione, campagne informative nonché la formazione di funzionari destinati ad entrare in contatto con le vittime delle tratta. Inoltre è lasciata alla valutazione degli Stati membri della UE la possibilità di considerare come reato il ricorso consapevole ai servizi forniti dalla vittima della tratta; l'art. 19 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 appena ratificata prevede, invece, che il ricorso consapevole ai servizi forniti dalla vittima della tratta debba essere sempre considerata come reato (reato di utilizzo dei servizi di una vittima). L'art. 16 della proposta di direttiva prevede l'istituzione di un relatore nazionale o di meccanismi equivalenti per valutare le

tendenze della tratta. Gli organismi di controllo e valutazione del fenomeno della tratta previsti dalla disciplina nazionale sono tutti istituiti presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità (DDPO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (prevista dall'art. 25 del regolamento attuativo del TU immigrazione 286/1998), del Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani e dell'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, questi ultimi istituiti dal Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità, con DM 21 marzo 2007.

Altre criticità

I bandi

Avviso 6

Bando congiunto per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi a favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento:

- Programmi di emersione e prima assistenza ex art. 13 Legge 228/2003 – Avviso 6/2011
- Programmi di assistenza ed integrazione sociale ex art. 18 d.lgs. 286/1998 – Avviso 12/2011

(http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/Il_Dipartimento/bandi_avvisi/bando_unico_tratta_2011_-_30giu_-_finale__4_.pdf)

Programmi di emersione e prima assistenza ex art. 13 Legge 228/2003 – Avviso 6/2011
1) Emersione, segnalazione e invio ai servizi di protezione: attività di primo contatto, azioni proattive per l'emersione delle potenziali vittime di tratta e/o sfruttamento e presa in carico della segnalazione (proveniente dal Numero Verde e dagli altri canali di emersione);
2) Identificazione, protezione e prima assistenza: pronta accoglienza, assistenza sanitaria, consulenza legale, valutazione del caso ai fini di una preliminare identificazione della persona assistita quale vittima di tratta e dell'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'ingresso in protezione sociale e invio ai progetti ex art.18 dlgs 286/98.
Programmi di assistenza e integrazione sociale a favore delle vittime di violenza e grave sfruttamento che intendano sottrarsi ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento (art. 18 d.lgs. 286/98) - Avviso 6/2011
Accoglienza abitativa; protezione (assistenza sanitaria, psicologica, legale e consulenze varie); attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18 d.lgs. 286/98; formazione (alfabetizzazione linguistica, informatica, ecc. e corsi di formazione professionale); attività mirate all'inserimento socio-lavorativo (borse lavoro, tirocini lavorativi, ecc.); Convenzioni con gli enti impegnati in programmi di assistenza ai sensi dell'art.13 delle legge 228/2003 e comunque con i servizi sociali degli enti territoriali.
Convenzione con il Numero Verde nazionale anti-tratta, al fine di definire e formalizzare le procedure di messa in rete nazionale dei trasferimenti degli/delle utenti da un progetto ad un altro.
Il soggetto proponente può presentare proposte per progetti di emersione e prima assistenza (art.13) e/o per progetti di assistenza ed integrazione sociale (art. 18).
Destinatari
Sono destinatari dei progetti: le persone potenziali vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e di tratta, costrette a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento; le persone straniere, nonché i cittadini di Stati membri dell'Unione Europea, vittime di violenza e grave sfruttamento, che intendano sottrarsi ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone.
Nella proposta di direttiva si chiede, altresì, che la nozione di sfruttamento comprenda, come minimo: lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati (compreso l'accattonaggio), la schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.
Nel bando manca l'esplicito riferimento allo sfruttamento di attività illecite e al prelievo di organi ed il riferimento esplicito ai programmi in favore dei minori ed in particolare ai minori non accompagnati.

OBIETTIVO

Denominazione
Realizzazione di forme di interventi adeguate alle vittime di tratta ed allo sfruttamento di minorenni

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Destinazione, nell'ambito degli Avvisi annuali adottati dal Dipartimento per le pari opportunità per il cofinanziamento dei programmi di assistenza ed integrazione sociale ex articolo 18 del T.U. n. 286/98, di un'apposita sezione e quota di risorse riservata ai programmi rivolti specificamente ai minori.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetto promotore e attuatore
PCM – Dipartimento per le Pari opportunità

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Vittime minorenni di tratta e grave sfruttamento

Direttrice di azione:
Rafforzare la tutela dei diritti

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B01
RIFORMA TRIBUNALE PER I MINORENNI E DEI PROCEDIMENTI CIVILI IN MATERIA DI PERSONE, FAMIGLIA E MINORI

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
N° di procedimenti aperti innanzi al Tribunale per i minorenni (TM) e al Tribunale civile (TC)
N° di provvedimenti per tipologia riferiti al TM
N° di provvedimenti per tipologia riferiti al TC in materia di persone, famiglia e minori

Altro da definire

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti:

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Disegno di legge	**S.3040** Presentato da Maria Elisabetta Alberti Casellati (PdL) Palma e Caliendo il 10 gennaio 2012 e in corso di esame in commissione il **12 giugno 2012**	Delega al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia.	
Progetto di legge	S.2844 Presentato da Franco Cardiello (CN-Io Sud) il 26 luglio 2011 e assegnato (non ancora iniziato l'esame) il 5 ottobre 2011	Disposizioni in materia di soppressione dei tribunali per i minorenni, nonché disposizioni in materia di istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali e le corti d'appello e di uffici specializzati delle procure della Repubblica presso i tribunali.	
Progetto di legge	C.3965 Presentato da Gabriella Carlucci (PdL) il 14 dicembre 2010 e assegnato (non ancora iniziato l'esame il 24 gennaio 2011.	Soppressione dei tribunali per i minorenni e istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali e le corti d'appello nonché di uffici specializzati delle procure della Repubblica presso i tribunali.	
Progetto di legge	S.2441 *presentato da Mariapia Garavaglia (PD) e altri* il	Istituzione del Tribunale per i minorenni e per la famiglia	

	10 novembre 2010 (da assegnare)		
Progetto di legge	C.2448 presentato da Francesco Aracri (PdL) e altri il 19 maggio 2009 e assegnato (non ancora iniziato l'esame) il 13 luglio 2009	Disposizioni per la tutela del patrimonio familiare dai pregiudizi economici derivanti dalla condotta di un componente della famiglia e delega al Governo per l'istituzione di sezioni specializzate in materia di famiglia presso i tribunali	
Progetto di legge	C.393 Presentato da Luca Volonté (UdC) il 29 aprile 2008 e assegnato (non ancora iniziato l'esame) il 27 maggio 2008	Istituzione di sezioni specializzate del tribunale e della corte d'appello per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia	
Progetto di legge	C.1195 presentato da Federico Palomba (IdV) il 28 maggio 2008 e assegnato (non ancora iniziato l'esame) il 16 settembre 2008	Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifiche al codice civile in materia di procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale.	
Progetto di legge	S.2252 presentato da Anna Maria Serafini (PD) e altri il 23 giugno 2010, da assegnare	Istituzione del tribunale per la persona e le relazioni familiari	

OBIETTIVO

Denominazione
Riforma del Tribunale per i minorenni e del Tribunale ordinario accentrando in un unico organo giudiziario le competenze in materia di persone, minori, famiglia e riordino della disciplina dei procedimenti civili in materia di persone, minori, famiglia

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Atto di natura legislativa che istituisca un unico Tribunale per i minorenni e le relazioni famigliari, unificando le competenze del tribunale per i minorenni, del tribunale ordinario in materia di famiglia e persone e del giudice tutelare.
La riforma del tribunale per la famiglia dovrà essere completata dall'adozione di atti di natura legislativa con i quali si realizzi il riordino di tutte le procedure in materia di famiglia, persone e minori, nel rispetto dei principi fissati nelle convenzioni internazionali, nonché dei principi della ragionevole durata del processo, della parità delle parti e del pieno rispetto delle garanzie difensive.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetto promotore
Ministero della Giustizia

Soggetti collaboratori
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Regioni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: minori, famiglie e persone
- Indiretti: Avvocati, magistrati

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B01 tratta dal Report finale di monitoraggio

Il Ministero della Giustizia si è occupato in modo significativo della problematica relativa alla riforma del tribunale per i minorenni e, più in generale, dei procedimenti civili in materia di persone, famiglie e minori mentre non se ne sono occupate affatto le Regioni, peraltro in modo del tutto fisiologico perché si tratta di una problematica che ha riguardo ad aspetti rilevanti solo *de iure condendo* e perché tale materia rientra tra quelle che la lettera l) dell'articolo 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato.
Il Ministero della Giustizia ha indicato – tra i vari disegni di legge presentati negli ultimi anni su questo tema (vedi i DDL 1195, 2448, 2844, 393, 3965) – il provvedimento S.3040 (firmato dai senatori Alberti Casellati, Nitto Palma, Caliendo), che prevede un articolato progetto di delega al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia. Tale disegno di legge, che attualmente è all'esame delle Camere, non a caso è anche quello che è stato posto all'attenzione del gruppo, nella riunione del 14 dicembre 2011, da parte della coordinatrice, la dott.ssa Fasano.
Il disegno di legge muove dalla necessità, ormai largamente sentita, di superare l'attuale frammentazione di riti e competenze che esiste nelle materie di famiglia e minori sia per ridurre i conflitti di attribuzione tra gli organi giurisdizionali che oggi si occupano delle controversie relative alla famiglia e alla persona (Tribunale per i minorenni, Giudice tutelare e Tribunale ordinario), sia per evitare che il frazionamento delle competenze conduca all'adozione di provvedimenti tra loro in contrasto. Così, il DDL S.3040 propone di superare, nel settore civile, l'attuale frammentazione delle competenze nelle materie che riguardano i minori, gli incapaci e la famiglia e, contestualmente, di garantire un alto livello di specializzazione della magistratura chiamata a trattare queste materie attraverso l'istituzione di una sezione specializzata presso i Tribunali e le Corti d'appello: una sezione composta da soli magistrati togati che accentri le competenze in materia di famiglia, minori, capacità della persona e di stato civile attualmente distribuite tra il Tribunale per i minorenni, il Giudice tutelare e il Tribunale ordinario. Queste sezioni, di cui si propone l'istituzione, dovranno essere presenti, secondo il progetto contenuto nel DDL S.3040, presso ogni Corte d'appello e ogni Tribunale con l'eccezione dei tribunali che presentano un organico eccessivamente esiguo e in cui si trattano un numero esiguo di tali casi.
Più specificatamente, per garantire la specializzazione dei magistrati chiamati a operare in queste sezioni, il disegno di legge prevede che questi possano trattare solo le materie di competenza della costituenda sezione e che seguano un percorso formativo specifico su queste materie presso la scuola superiore della magistratura. Inoltre, al fine di valorizzare la competenza già maturata dai magistrati che operano in questo settore, prevede che nell'individuazione del personale sia data precedenza a magistrati che abbiano svolto, per almeno due anni, la loro attività in tema di famiglia e minori. Oltre a questo il disegno di legge S.3040, al fine di garantire una specifica preparazione anche da parte dei magistrati che operano presso le Procure, prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro specializzato anche presso quegli uffici nelle materie di minori e famiglia.
Il testo in esame propone, altresì, la razionalizzazione dei riti processuali che adesso sono tra loro notevolmente diversi. In particolare, la lettera f dell'art. 3 prevede l'uniformità dei procedimenti in tema di separazione personale dei coniugi, scioglimento del matrimonio e affidamento e mantenimento dei figli di genitori non uniti in matrimonio. Inoltre, si prevede che le sezioni specializzate decidano in composizione monocratica per le questioni attualmente di competenza del giudice tutelare (figura che rimane e che non viene cancellata) e in composizione collegiale (tre giudici) per le altre questioni.

Il provvedimento S.3040 si caratterizza anche per la proposta di eliminare la figura dei giudici onorari, prevedendo che il giudice possa avvalersi di uno o più esperti che, però, non possono prendere parte alla decisione e, quindi, che debbano sempre restare fuori dal collegio giudicante. A questo fine viene prevista la creazione di una Commissione tecnica consultiva presso ciascuna sezione specializzata composta da esperti (vedi punto i) art 3), mentre adesso il ruolo di esperti è svolto dai giudici onorari che, però, essendo giudici a tutti gli effetti possono anche essere relatori di un procedimento in camera di consiglio e fanno parte del consiglio giudicante con pieni poteri.
L'introduzione di un rito unico con una competenza generale per queste materie da parte del DDL in esame è proposto cercando di garantire, adeguatamente, i diritti del minore sanciti nelle più recenti convenzioni internazionali come, ad esempio, il riconoscimento che il minore, nel processo che lo riguarda, è un soggetto di diritto a pieno titolo. Per questo il DDL cerca di assicurare il principio del contraddittorio attraverso la rappresentanza delle parti anche se minori e incapaci, garantendo un'adeguata informazione e il diritto all'ascolto, anche mediato, del minore. In questo rito, infatti, viene previsto come obbligatorio l'ascolto del minore che è un consolidato principio a livello internazionale e che già viene previsto in alcuni casi nel nostro ordinamento (es. adozione). Il tutto, naturalmente, tranne se da esso possa derivare un pregiudizio per il minore perché deve sempre prevalere il suo superiore interesse. Si prevede infatti, espressamente, il principio in base al quale è necessario che il minore partecipi al giudizio esprimendo la sua opinione liberamente e direttamente al giudice. Poi a seconda della sua capacità di discernimento, il DDL prevede che, a seconda dei casi, il minore sia rappresentato da un genitore, da un tutore, ovvero, in caso di conflitto di interessi, da un curatore speciale. A tal proposito si precisa anche che spetta al rappresentante del minore e non al giudice la nomina dell'avvocato del minore.
Per quanto riguarda l'attività istruttoria il DDL cerca di coniugare il principio dell'onere di allegazione delle parti proprio del rito civile, con le peculiarità del rito minorile nel quale il giudice ha necessità di avere un largo potere dispositivo per l'accertamento della verità sostanziale al fine di evitare che possano essere danneggiati soggetti minori e incapaci. È a questo fine che l'art. 3 lettera e) stabilisce che se il processo riguarda non solo maggiorenni ma ci sono dei minori il giudice può superare la fase di allegazione delle parti per garantire il superiore interesse del minore e il perseguimento della verità.
L'esame del DDL S.3040 ha evidenziato in sede di monitoraggio effettuato dal gruppo di lavoro, la necessità di caratterizzare il nuovo procedimento all'insegna dei principi affermati a livello internazionale (il principio del giusto processo, del contraddittorio, della rappresentanza processuale, del riconoscimento del minore come parte nel processo e del suo diritto a essere informato sulle questioni che lo riguardano, della difesa tecnica) ma anche alcune possibili criticità del disegno di legge in esame. In particolare si è rilevato:

- il problema dell'opportunità di superare l'attuale natura del tribunale dei minorenni (attualmente è un organo giudiziario separato e diverso non una sezione specializzata di un tribunale ordinario).
- L'opportunità di mantenere, almeno nella sostanza, la composizione mista (giudici togati e onorari) dei costituendi tribunali per i minorenni e relazioni familiari. Infatti, la scelta di cancellare la figura del giudice onorario a vantaggio dei consulenti tecnici si pone in aperta controtendenza rispetto all'orientamento raccomandato a tutti i livelli nello spazio giuridico europeo. Del resto, anche nelle linee guida per la giustizia a misura di minore approvate dal Consiglio d'Europa il 10 novembre 2010, nelle quali si insiste molto sulla necessità di una specializzazione effettiva del giudice, si va in questa direzione. Poi si è riflettuto sul fatto che togliere i giudici onorari dai collegi impedendo loro di prendere parte, con il proprio sapere, alla decisione che adesso si crea in camera di consiglio proprio dall'incrocio e dalla comminazione dei vari saperi, comporta il rischio di ottenere un risultato opposto a quello che si vorrebbe ottenere: la deresponsabilizzazione del giudice togato che, così, potrebbe finire per basare le sue decisioni principalmente sulle valutazioni della Commissione.
- Infine, con la netta separazione tra civile e penale nel campo minorile si perderebbe la visione globale del minore che, invece, oggi spesso si realizza: in diversi Tribunali per i minorenni quando ci si occupa di una vicenda penale di un minore sono inserite, nel fascicolo, anche i

precedenti civili che quel minore ha avuto presso quel tribunale. E questo è un aspetto per niente irrilevante dal punto di vista di un intervento penale nel quale il minore sia giudicato tenendo anche conto della sua storia personale.

DISEGNO DI LEGGE N. 3040

Delega al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia.

Art. 1.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della giustizia, uno o più decreti legislativi al fine di istituire le sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 si provvede altresì al necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi venga espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il termine di trenta giorni dalla data della ricezione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto al comma 1, ovvero successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può adottare disposizioni correttive e integrative, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge e con la procedura di cui al comma 3.

5. Dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi generali per la istituzione delle sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 istituiscono le sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) istituire una sezione specializzata per le controversie in materia di persone e di famiglia presso ogni corte di appello e presso ogni tribunale, esclusi i tribunali con un organico di personale di magistratura ridotto e in cui sia trattato un numero limitato di procedimenti, tenuto conto di quanto previsto dalla lettera *c)*, prevedendo in ogni caso, l'istituzione di una sezione specializzata nei tribunali che hanno sede nel capoluogo di provincia;

b) trasferire alle sezioni specializzate di cui alla lettera *a)* le competenze giurisdizionali civili e le competenze amministrative in materia di famiglia, minori, di stato e capacità della persona, e di stato civile attualmente attribuite al tribunale per i minorenni, al giudice tutelare e ai tribunali ordinari;

c) prevedere che i magistrati assegnati alle sezioni specializzate di tribunale di cui alla lettera *a)* siano incaricati della trattazione dei soli affari di cui alla lettera *b);*

d) prevedere che le sezioni specializzate di cui alla lettera *a)* siano composte esclusivamente da giudici togati e che ai fini dell'individuazione dei magistrati da designare per comporre le sezioni specializzate sia riconosciuta preferenza ai magistrati che abbiano svolto per almeno due anni funzioni di presidente o di giudice nelle controversie in materia di famiglia, di giudice tutelare o funzioni di presidente o di giudice del tribunale per i minorenni;

e) prevedere che l'organico delle sezioni specializzate sia determinato con uno o più decreti del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura;

f) prevedere l'istituzione di un gruppo di lavoro specializzato per la famiglia e le persone presso le procure della Repubblica dei tribunali dove sono istituite le sezioni specializzate;

g) disciplinare le modalità con le quali le sezioni specializzate e i gruppi di lavoro specializzati presso le procure della Repubblica si avvalgono dell'opera e della collaborazione dei servizi istituiti o promossi dalla pubblica amministrazione centrale e periferica ed in particolare degli uffici di servizio sociale, del Servizio sanitario nazionale, dei servizi scolastici, degli specialisti, degli istituti e degli organismi dipendenti dal Ministero della giustizia o con questo convenzionati;

h) prevedere che la Scuola superiore della magistratura, di cui al decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, curi la formazione specialistica e l'aggiornamento dei magistrati addetti agli uffici indicati nelle lettere *a)* e *e);*

i) istituire una commissione tecnica consultiva presso ciascuna sezione specializzata, composta da esperti in psichiatria, psicologia e pedagogia, nominati dal Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, su segnalazione dei presidenti delle sezioni di cui alla lettera *a)*, con il compito di assistere le sezioni specializzate nel compimento di accertamenti tecnici, nelle forme previste per la consulenza tecnica d'ufficio nel processo civile, e con l'esclusione di qualunque partecipazione ad attività dal contenuto decisionale;

l) prevedere tra i requisiti per la nomina dei componenti delle commissioni di cui alla lettera *i)* il compimento del trentesimo anno di età ed il possesso di titoli universitari in psichiatria, psicologia o pedagogia, e che sia data precedenza a coloro che ricoprono o hanno ricoperto l'incarico di componente privato del tribunale per i minorenni o della sezione di corte di appello per i minorenni;

m) prevedere che il servizio prestato dai componenti delle commissioni di cui alla lettera i) abbia natura esclusivamente onoraria, e che ai medesimi competa un compenso determinato con le medesime modalità già previste per l'espletamento dell'incarico di componente privato del tribunale per i minorenni o della sezione di corte di appello per i minorenni, in quanto compatibili;

n) prevedere l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con le nuove disposizioni e disciplinare il trasferimento davanti alle sezioni specializzate delle controversie che, alla data di entrata in vigore del primo dei decreti legislativi attuativi della presente delega sono pendenti davanti al tribunale ordinario, al tribunale per i minorenni ed al giudice tutelare.

Art. 3.

(Princìpi e criteri direttivi generali per la uniformazione e la razionalizzazione dei procedimenti in materia di famiglia, minori e stato e capacità della persona)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 realizzano l'unificazione e la razionalizzazione dei diversi procedimenti in materia di famiglia, minori e stato e capacità della persona, nel rispetto delle Convenzioni internazionali e della normativa dell'Unione europea in materia e con l'osservanza dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) disciplinare i procedimenti contenziosi e quelli che incidono sullo stato e sulla capacità della persona, nel rispetto dei seguenti princìpi: principio del contraddittorio; rappresentanza processuale delle parti, anche se minori o incapaci; difesa tecnica; impugnazione di tutti i provvedimenti a contenuto decisionale che non siano provvisori; adeguata informazione del minore o del suo rappresentante; ascolto, anche mediato, del minore che ha compiuto gli anni dodici, o di età inferiore se ha capacità di discernimento, nei casi in cui vi è controversia sul suo affidamento o sulla sua educazione ed istruzione, e in ogni caso in cui ciò sia necessario nell'interesse preminente del minore;

b) stabilire i criteri di competenza per territorio nei procedimenti sia giurisdizionali che amministrativi, prevedendo la competenza del giudice del luogo di residenza, domicilio o dimora della famiglia o della persona nei confronti della quale è richiesto il provvedimento o, in caso di residenza non conosciuta, del giudice del luogo in cui risiede o ha sede il richiedente il provvedimento;

c) prevedere che le sezioni specializzate decidono in composizione monocratica per gli affari attualmente attribuiti alla competenza del giudice tutelare ed in composizione collegiale per tutti i restanti affari;

d) prevedere l'intervento obbligatorio del pubblico ministero in tutte le controversie di competenza delle sezioni specializzate e la legittimazione dello stesso a promuovere i procedimenti a tutela di minori e soggetti incapaci;

e) prevedere il potere d'ufficio del giudice di compiere tutti gli atti istruttori necessari per l'accertamento dei fatti per cui si procede nei procedimenti riguardanti minori e soggetti incapaci;

f) prevedere che i procedimenti in materia di separazione personale dei coniugi, quelli in materia di

scioglimento del matrimonio e quelli relativi all'affidamento ed al mantenimento dei figli di genitori non uniti in matrimonio siano disciplinati in modo uniforme;

g) disporre, per i procedimenti di natura non contenziosa, che la difesa tecnica sia necessaria solo nella fase di reclamo del provvedimento;

h) prevedere che, avverso i provvedimenti a contenuto decisionale che non siano provvisori pronunciati dalla sezione specializzata del tribunale in composizione monocratica sia dato reclamo alla medesima sezione, in composizione collegiale, e che avverso i medesimi provvedimenti pronunciati dalla sezione specializzata del tribunale in composizione collegiale sia dato appello dinanzi alla competente sezione specializzata della corte di appello;

i) prevedere l'applicazione ai procedimenti, anche se in camera di consiglio, in cui sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa, o in cui sono prevalenti esigenze di celerità della definizione, del procedimento sommario di cognizione di cui al libro quarto, titolo I, capo III-*bis*, del codice di procedura civile, restando tuttavia esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario;

l) disciplinare l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, prevedendo l'applicazione della disciplina di cui alla sezione II del capo III del titolo I del libro IV del codice di procedura civile, in quanto compatibile;

m) prevedere l'abrogazione esplicita di tutte le norme incompatibili con le disposizioni introdotte dai decreti legislativi di cui all'articolo 1.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B02
RIFORMA DEL SISTEMA PENALE MINORILE

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno: nessuno

b. tipo di atti: (quale testo di riferimento)

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
D.P.R.	22 settembre 1988, n. 448	Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni.	Suppl. ord. n. 1 alla G.U. n. 250 del 24 ottobre 1988
D. L.vo	28 luglio 1989, n. 272	Norme di Attuazione, di coordinamento e transitorie del D.P.R. n. 448/1988.	Suppl. ord. alla G.U. n. 182 del 5 agosto 1989

OBIETTIVO

Denominazione
Adeguamento della disciplina del procedimento penale minorile.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Atto di natura legislativa che modifichi la disciplina del sistema penale minorile sia secondo i principi della giustizia riparativa, sia in attuazione di un maggior rigore nelle possibilità di intervento nei confronti di soggetti recidivanti, nonché nei confronti di soggetti a forte rischio di devianza.

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetto promotore
Ministero della Giustizia (Ufficio Legislativo; Dipartimento della Giustizia Minorile)

Soggetti collaboratori
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Regioni
Associazioni forensi (Unione camere minorili, AIAF, ecc.)
Associazione nazionale dei magistrati per i minori e la famiglia

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: minori e giovani adulti, famiglie.
- Indiretti: avvocati, magistrati, servizi sociali.

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B02 tratta dal Report finale di monitoraggio

L'esame del tema della riforma del processo penale a carico di imputati che non hanno ancora raggiunto (al momento della commissione del fatto) la maggiore età ha richiesto, preliminarmente, una valutazione sul modo in cui ha funzionato fino ad oggi la disciplina dettata dal DPR n. 448 del 1988 (disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) perché, solo successivamente, è stato possibile effettuare una proficua analisi delle disposizioni oggi vigenti che avrebbero bisogno di essere modificate. In proposito, è stato messo in evidenza che, secondo un'opinione generalmente condivisa, lo schema descritto dal DPR n. 448 del 1988 – che, per allora, disegnava uno strumento nuovo sul quale c'erano anche forti perplessità – ha, fino adesso, dato buona prova di sé e, pertanto, non ha bisogno di essere stravolto ma solo di alcuni mirati interventi diretti principalmente ad adeguarlo a un mutato quadro sociale (basta pensare all'imporsi del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati). Lo stesso Comitato ONU per i diritti dell'infanzia ha espressamente apprezzato il processo penale a carico di imputati minorenni vigente nel nostro Paese lodandolo, in particolare, per la specificità che lo caratterizza rispetto al processo penale a carico di imputati maggiorenni: la sua caratteristica peculiare, infatti, è la diversificabilità dei percorsi processuali in adattamento alla personalità e alla situazione del minore per cui (contrariamente a quanto avviene nel processo penale per gli adulti della cui personalità si occuperà semmai il magistrato di sorveglianza, quando ci fosse una pena da eseguire) non solo la pena ma anche gli sbocchi processuali possono in vari modi adattarsi alla persona dell'imputato. E poi, a dimostrare la validità dell'impianto descritto dal citato DPR ci sono, da un punto di vista meramente numerico, i dati diffusi in questi anni dal Ministero della Giustizia che indicano chiaramente[1] che la devianza minorile non sta dilagando nel nostro Paese e che l'incremento che si è registrato dei reati di violenza è, essenzialmente, solo il frutto di una società che è diventata più violenta.
L'analisi condotta ha indicato, pertanto, che qualunque proposta di modifica al DPR n. 448 del 1988 dovrà valorizzare la specificità del processo minorile, ma anche altri principi come l'adattabilità dei percorsi processuali in riferimento alla situazione che si fronteggia (del minore imputato o vittima) e l'unità della giurisdizione minorile, perché separare il processo penale dal civile porterebbe a trattare

[1] A questo proposito è anche da rilevare che dall'anno 2010 i dati statistici sono acquisiti dal SISM – sistema informativo dei servizi minorili della giustizia minorile – e riguardano tutti i minori segnalati dall'autorità giudiziaria e presi in carico dai servizi minorili.

giudizialmente il minore che entra nel circuito penale a prescindere da tutto il suo vissuto di carattere civilistico e ciò non permetterebbe una valutazione complessiva della storia del minore.
Si discute molto attorno al tema della sanzione: ci sono, ad esempio, proposte di irrigidire l'aspetto sanzionatorio modificando la regola per la quale le pene per un reato commesso dai 14 ai 18 anni vengono diminuite di un terzo con un'attenuante non bilanciabile, riducendone l'effetto all'aumentare dell'età o rendendola bilanciabile come le altre attenuanti. Ma quello di cui si sente maggiormente la necessità (come risulta dall'analisi degli atti dell'Osservatorio degli anni scorsi) è l'introduzione di una serie di sanzioni specificatamente previste per i minori di età. Infatti, a differenza del processo penale, un diritto penale sostanziale specifico per i minorenni in Italia non esiste e, così, il diritto penale sostanziale per i minori si differenzia da quello degli adulti solo per alcuni dettagli. Quello di cui si avverte la necessità è dunque l'introduzione di un sistema sanzionatorio specifico per il minore che privilegi il dato di riparazione e di responsabilizzazione anche attraverso l'istituto della mediazione. Quest'ultima, peraltro, è un modello di giustizia che si inserisce bene nell'art. 28 che prevede l'istituto della messa alla prova, ma che non consente, comunque, di superare il limite del ridotto ventaglio delle sanzioni irrogabili dal giudice perché queste ultime non possono mai essere sganciate dal principio del *nulla poena sine lege* (cosa diversa è, invece, prevedere da parte del giudice specifici punti in un progetto di messa alla prova). A proposito dell'istituto della messa alla prova anche su questo sono state avanzate delle proposte di riforma che facevano leva rispettivamente su: 1) aumentare o meno il periodo di tempo per il quale si può applicare la prova e 2) inserire o meno nel codice una lista di reati per i quali si esclude a priori l'applicazione della prova. Inoltre, sull'istituto giuridico della messa alla prova deve essere segnalata un'importante ricerca, condotta dall'Università Cattolica di Milano e dall'ufficio giudiziario di quella città, volta a individuare gli elementi che sono alla base di una buona riuscita della stessa attraverso uno studio condotto direttamente sui singoli fascicoli.
C'è poi il problema degli infraquattordicenni a rischio devianza, per i quali dovrebbero essere previsti strumenti specifici – aventi una dimensione non penale ma amministrativa – per evitare la radicazione delle loro condotte attraverso un sistema che faccia loro percepire che l'autorità e la giustizia intervengono con prescrizioni e progetti a seguito dei loro comportamenti. Poi, un altro punto che richiede sicuramente delle modifiche è quello delle misure pre-cautelari: l'arresto e il fermo di polizia giudiziaria o da parte del pubblico ministero, infatti, sono sempre facoltative per i minori e, comunque, molto più limitate rispetto ai maggiorenni. Ciò comporta che reati per i quali, se commessi da maggiorenni, ci potrebbe essere l'arresto facoltativo (per esempio nei casi di lesioni aggravate) per i minorenni ciò non è possibile e, così, ci troviamo ad avere sul territorio le armi completamente spuntate rispetto a quei minori che si rendono autori di reiterati episodi di violenza (si pensi ai casi più gravi di bullismo), con il rischio di incoraggiare la sfrontatezza dei loro autori.
La riflessione si è poi concentrata sulla necessità che le garanzie che l'ordinamento giuridico prevede per i minori di età non si limitino ai casi in cui il minore è imputato (o condannato) per la commissione di un fatto di reato, ma si estendano anche ai casi in cui è il minore la vittima di un reato. Infatti, anche in questi casi è necessario tutelare il minore facendo in modo che il processo penale a carico di imputati che hanno commesso reati a danno di minori, oltre che a essere diretto ad affermare la responsabilità penale di chi ha violato i diritti del minore per l'applicazione di una giusta pena, non costituisca, per il minore, un'ulteriore fonte di danno nella fase dell'accertamento della verità. A questo proposito, già con l'introduzione della L. n. 66/1996 e della L. 269/1998 (contro lo sfruttamento della prostituzione, la pornografia e il turismo sessuale a danno di minore) sono state inserite nel codice di rito delle disposizioni per i processi per reati di violenza sessuale nei confronti della vittima minore molto rigorose, volte a evitare che l'esperienza processuale possa rappresentare per la vittima un ulteriore pregiudizio (artt. 392 co. 1 bis, 398 co. 3 bis, 473 co. 3 bis c.p.p.; art. 609 decies c.p. ecc.).
Tuttavia, dall'analisi dell'esperienza giurisprudenziale sono emersi alcuni punti su cui, *de iure condendo*, sarebbe necessario lavorare, e una serie di criticità riguardanti la fase processuale. In particolare le criticità possono essere così riassunte:
1) è molto difficile fare un giusto bilanciamento tra i diritti che ha l'accusato in un giusto processo e la necessità che la prova si formi in contraddittorio tra le parti con le esigenze di tutela della

vittima/minorenne. In particolare il tema che a questo proposito si pone più in evidenza è quello dell'ascolto del minore. Infatti, sia che si tratti di audizione unilaterale da parte del Pubblico Ministero o Polizia Giudiziaria, sia che si tratti di audizione in contraddittorio, la stessa deve essere effettuata con ogni cautela perché si eviti ogni possibile trauma derivante da numerosi fattori, quali il contatto visivo con l'indagato o con persone estranee che potrebbero avere sul minore un effetto, seppur involontario, di intimidazione. È per questi motivi che diventa fondamentale organizzare l'ascolto in luogo idoneo, con modalità protetta, mediante l'utilizzo di vetri unidirezionali, edifici a entrate separate, ambienti consoni e accoglienti per un bambino. Tuttora non tutti i Tribunali si sono dotati di strutture di questo tipo, gli ascolti dei minori vengono effettuati presso locali "improvvisati", spesso senza arredi e/o giochi adatti alla situazione, avvertiti dal minore come ostili. È sufficiente per condizionare l'ascolto di un minore che egli si limiti a percepire la presenza dell'indagato o di persone comunque a lui ostili, con evidente pregiudizio dell'esito dell'esame, in caso di sguardi o incontri, seppur fugaci, nei locali antistanti. È raccomandabile che l'ausiliario del Giudice sia esperto di psicologia infantile.
Inoltre, è sempre necessario condurre l'ascolto del minore con modalità estremamente rispettose della fragilità e delle caratteristiche del bambino. In questa fase l'esigenza di specializzazione professionale è estremamente raccomandabile. È poi opportuno stabilire che questo atto avvenga con la massima sollecitudine, contrariamente a quanto spesso accade. La celerità con cui è svolto l'incidente probatorio garantisce infatti:
a) la garanzia per il minore che si possano eventualmente interrompere relazioni pericolose;
b) la genuinità del ricordo;
c) la riduzione del rischio di contaminazione;
d) l'impostazione del processo su base probatoria;
e) la possibilità per il minore di intraprendere un percorso riabilitativo senza dover tornare sul vissuto a distanza di tempo.
2) C'è una forte esigenza di specializzazione da parte di tutte le figure coinvolte (art. 8 Prot. New York – ratifica Italia L. 46/2002 "Formazione appropriata in ambito psicologico e giuridico"). La necessità della specializzazione dei magistrati ha portato in alcuni Tribunali a istituire un pool di esperti in materia, esperienza poi mutuata anche dalla Polizia. Nel 1996 con una Direttiva del Capo della Polizia viene istituito l'Ufficio Minori presso ogni Questura. La nascita di questi uffici ha rappresentato l'evolversi del Corpo Speciale di Polizia Femminile introdotta con la Legge Merlin n. 75/1958 con servizi di buon costume e prevenzione della delinquenza minorile. Questo percorso di specializzazione non si è però ancora concluso per tutti i possibili protagonisti di un'ipotetica indagine giudiziaria per abuso. In Italia, per esempio, non è prevista una preparazione specifica per medici ginecologi e ostetrici chiamati spesso a indagini ginecologiche su vittime in tenerissima età. Inoltre, non tutti i Tribunali si sono organizzati con magistrati specificatamente formati per questo genere di reati, come sarebbe invece auspicabile.
3) Si avverte chiaramente anche la necessità di raccordo tra diritto e scienza: il tema della violenza sui minori, infatti, richiama insegnamenti e competenze in ambito psicologico, sociale, la conoscenza delle dinamiche familiari in materia di neuropsichiatria, oltre che del diritto.
4) È poi urgente la necessità di organizzazione degli Uffici Giudiziari con metodi e protocolli di intervento. Oggi vi è ancora molta confusione e disinformazione da parte dell'opinione pubblica che spesso ritiene il processo un aggravamento della situazione per la vittima, ma anche degli operatori coinvolti. I protocolli d'azione devono nascere dal coordinamento tra magistratura, forze di polizia ed esperti così come tra i diversi Uffici Giudiziari.
5) Infine, l'art. 331 c.p.p. sancisce per il Pubblico Ufficiale e l'Incaricato di un Pubblico Servizio l'obbligo di denuncia. Tra queste figure professionali sono pacificamente ricompresi gli insegnanti, il personale sanitario in servizio nei presidi pubblici e gli operatori del servizio sociale. Sarebbe necessario definire con chiarezza quali siano le altre figure professionali incaricate di un pubblico servizio e tra queste ricomprendere, con una specifica formazione, anche gli operatori delle comunità di tipo familiare che si occupano di minori e/o persone con deficit cognitivo.
Circa le raccomandazioni da rivolgere al legislatore, invece, è stata affermata la necessità di garantire una presa in carico immediata dei procedimenti relativi a denunce di fatti a danno di minori

anche quando non si è ancora provveduto a nessun arresto. Sarebbe auspicabile, quindi, anche per questi processi, l'introduzione di una nuova disposizione analoga a quella prevista ex art. 132 bis disp. att. c.p.p., che dispone la fissazione con precedenza delle udienze concernenti procedimenti con detenuti. Inoltre, è stata indicata come assolutamente prioritaria anche l'esigenza di garantire la massima segretezza delle indagini relative a questo genere di reati anche quando avviene la trasmigrazione di atti processuali dalla Procura della Repubblica c/o Tribunale Ordinario al Tribunale per i Minorenni dove si pone il problema – anche per le procedure di volontaria giurisdizione – della secretazione degli atti da parte del magistrato minorile.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B03
PROMUOVERE UN ORDINAMENTO PENITENZIARIO PER I MINORENNI ED I GIOVANI ADULTI

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
N° minori accolti negli istituti penitenziari per minorenni (di cui stranieri)
N° minori soggetti a misure rieducative alternative alla detenzione
N° di madri detenute (di cui straniere)
N° bambini residenti in carcere con madri detenute (con età inferiore ai 3 anni)
N° di provvedimenti per tipologia riferiti al TC in materia di persone, famiglia e minori
Tipologia reati dei minori detenuti
N.° strutture di custodia attenuata per madri detenute

Altro da definire

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno …… …
b. tipo di atti:

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Progetto di legge	C.3912 presentato *alla Camera il 29-11-2010* e *assegnato il 18-01-2011 (non ancora iniziato l'esame)*	Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e di sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età.	
Decreto del Presidente della Repubblica	n. 230 del 30-6-2000	Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.	Pubblicato nella GU 22 agosto 2000, n. 195, S.O.
Legge	n. 62 del 21-4-2011	Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.	Pubblicata nella GU 5 maggio 2011, n. 103.
Protocollo d'intesa	23 settembre 2011	Per valorizzare le potenzialità creative, comunicative e il senso di responsabilità e di legalità dei minori e giovani	

Nazionale		sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile e di coloro che si trovano in situazioni di disagio sociale e affettivo attraverso la realizzazione di attività e la presentazione di progetti, anche a carattere sperimentale Stipulato con l'Associazione IdO – Istituto di Ortofonologia di Roma.	
Protocollo d'Intesa Nazionale	9 settembre 2011	Per favorire l'inclusione socio-lavorativa di minori/giovani in area penale sviluppando forme di raccordo sinergiche tra le istituzioni pubbliche e private. Stipulato con l'Associazione Euro, l'Azienda Calabria Lavoro, Federalberghi Calabria, Camera di Commercio di Catanzaro.	
Protocollo d'Intesa Nazionale	3 novembre 2010	Per la realizzare progettualità volte all'insegnamento dell'educazione musicale con possibilità di inserimento sociale a favore dei minori dell'area penale. La sperimentazione si svolgerà presso l'IPM di Roma, Pontremoli, Firenze e Airola. Stipulato con la Cooperativa Sociale Fieri Potest.	
Protocollo d'Intesa Nazionale	12 ottobre 2010	Per il recupero psicosociale dei soggetti in situazione di disagio sociale e a rischio di devianza con problematiche legate all'utilizzo di sostanze stupefacenti nonchè di minori entrati nel circuito penale, percorsi finalizzati al recupero scolastico e formativo del minore/giovane adulto, accoglienza in strutture residenziali e diurne, Stipulato con l'Agenzia Comunale per le Tossicodipendenze del Comune di Roma Capitale.	
Protocollo d'Intesa Nazionale	8 maggio 2009	Per la realizzazione di atttività che forniscano competenze specifiche nel settore musicale e creino possibilità di inserimento sociale e pre-lavorativo per i minori dell'area penale. Stipulato con l'Associazione Culturale Controchiave.	
Protocollo d'Intesa Nazionale	Ottobre 2007 (rinnovato il 2 febbraio 2012)	Per la realizzazione di progetti a favore dei minori del circuito penale nel campo dell'educazione alla legalità attraverso lo sport, della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo e sociale, anche presso associazioni facenti parte della rete UISP. Stipulato con l'Unione Italiana Sport per tutti.	
Protocollo d'Intesa Nazionale	24 marzo 2005 (rinnovato gennaio 2011)	Sperimentazione di percorsi di inserimento di minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile in attività socialmente utili da svolgere presso strutture della C.R.I.. Stipulato con la Croce Rossa Italiana	
Protocollo d'Intesa Nazionale	27 luglio 2005 (rinnovato 2 marzo 2011)	Realizzazione di percorsi educativi e modelli d'intervento per i minori dell'area penale e per la tutela dei soggetti in età evolutiva. Stipulato con l'Associazione Nazionale dei Pedagogisti Italiani.	
Linee di Indirizzo	30 aprile 2008	Linee di Indirizzo e di coordinamento in materia di mediazione penale minorile - Aggiornamento	
Linee Guida	23 marzo 2002	Attività di Mediazione culturale nei Servizi minorili della Giustizia	

OBIETTIVO

Denominazione

Introduzione di uno specifico ordinamento penitenziario per i minorenni

AZIONE/ INTERVENTO

Denominazione
Legge o legge delega sull'ordinamento penitenziario

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero Giustizia
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Soggetti collaboratori
Uffici e servizi periferici del Ministero Giustizia
Conferenza Stato-regioni
Enti locali
Associazioni e terzo settore
Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza
Garanti infanzia regionali

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: minori in custodia cautelare e minori condannati a pene carcerarie e non carcerarie, minori figli di detenuti, genitori detenuti, madri detenute con figli minori
- Indiretti: operatori della giustizia minorile, operatori dei servizi degli enti locali, privato sociale

---

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B03 tratta dal Report finale di monitoraggio

Parlare dell'ordinamento penitenziario minorile significa ragionare esclusivamente in un'ottica *de iure condendo* perché, ad oggi, un ordinamento penitenziario minorile nel nostro Paese non esiste. L'articolo 79 della L. 354 del 1975 si limita a stabilire, infatti, che le norme contenute nell'ordinamento penitenziario per i maggiorenni trovano applicazione (purché compatibili) anche nei riguardi dei minori sottoposti a misure penali fino a quando non entrerà in vigore un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni. Per precisare la portata di questo generico rinvio legislativo è stata, più volte, chiamata ad esprimersi la Corte Costituzionale che, pur preferendo evitare di dichiarare l'incostituzionalità dello stesso per impedire il vuoto legislativo che si sarebbe creato (vedi, per tutte, la sentenza n. 125 del 1992), ha specificato i criteri cui fare riferimento per verificare se le singole disposizioni dell'ordinamento penitenziario sono applicabili anche ai minorenni. Tuttavia, nonostante l'opera interpretativa compiuta dalla Corte Costituzionale e dagli organi della magistratura ordinaria, resta il fatto che sono quasi 40 anni che in Italia si attende l'adozione di un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni. Ciò anche perché è l'unico modo per mettersi in regola con alcuni impegni assunti dal nostro Paese a livello internazionale come le regole minime relative all'amministrazione della giustizia minorile delle Nazioni Unite adottate a Pechino nel 1985.

Oggi, comunque, si ha la chiara impressione che si tratti di un tema in evoluzione sul quale è lecito aspettarsi delle novità a breve. Già lo scorso anno, con l'approvazione della L. 62/2011, sono stati modificati il codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario per tutelare il rapporto tra detenute madri e figli minori: in particolare è stato stabilito che non possa essere disposta la custodia cautelare in carcere per una donna incinta o che sia madre di figli di età non superiore a sei anni con lei convivente (ovvero per il padre qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole), salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. In tali casi la nuova legge prevede che il giudice possa disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata (ICAM). Il Ministero della Giustizia ha risposto al questionario inviatogli segnalando il progetto di legge C 9312 intitolato: "Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età". Inoltre, nel corso dell'esame effettuato, la Presidente del Centro nazionale, Cons. Simonetta Matone, ha riferito che lei stessa aveva predisposto, nel periodo che è stata all'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, una bozza di ordinamento penitenziario minorile che è stata recentemente posta nuovamente all'attenzione del Ministero e che, rispetto al C 9312, presenta il rilevante vantaggio di non comportare costi per l'amministrazione. Verosimilmente, infatti, è proprio il problema della copertura finanziaria che, più di ogni altro, ha impedito fino ad ora di giungere all'approvazione da parte del Parlamento di un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni.

Soffermandosi sugli elementi caratteristici del progetto di legge C 9312 (che si compone di cinquantadue articoli e che è stato scritto da una commissione presieduta dall'attuale presidente del Tribunale di Roma, dott.ssa Melita Cavallo), deve essere preliminarmente osservato che lo stesso non si limita a disciplinare l'esecuzione delle pene per i minorenni autori di reato ma, al contrario, si propone di innovare significativamente anche nel campo sanzionatorio arricchendo, sensibilmente, le misure a disposizione del giudice minorile che si sia orientato verso la pronuncia di una sentenza di condanna. Schematicamente si può osservare che dal progetto emergono tre scaglioni di pena, a ciascuno dei quali corrisponde un binomio di sanzioni extra-detentive applicabili: se il tribunale per i minorenni ritiene di irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di due anni, può condannare alla semidetenzione o alla libertà controllata; se il limite massimo è di un anno, le sanzioni applicabili sono la permanenza domiciliare o l'obbligo di svolgere un'attività riparatoria a favore della persona offesa o danneggiata dal reato, o una prestazione di pubblica utilità; se il limite massimo della pena da irrogare è di sei mesi, il giudice può orientarsi per la permanenza domiciliare nei fine settimana oppure per una condanna a sanzione interdittiva, implicante uno o più dei divieti – in totale sei – elencati nell'articolo 19, co. 2.

Per quanto riguarda le disposizioni inerenti il settore penitenziario, invece, le principali novità sono rappresentate prima di tutto dall'innalzamento del limite di applicazione delle misure previste per i minorenni a 25 anni dai 21 attuali. In secondo luogo, il C 9312 dispone – sul presupposto che per la buona riuscita del progetto giochino un ruolo fondamentale i servizi sociali per i minorenni – l'integrazione di trecento unità per i profili professionali dell'area educativa, sociale e trattamentale. Inoltre, è importante osservare che il progetto di legge C 9312 propone un ventaglio di misure extramurarie notevolmente arricchito per i soggetti condannati: infatti si aggiungono a quelle già note i permessi premio «speciali», la detenzione domiciliare nei fine settimana, la liberazione anticipata per positivo svolgimento di attività riparatorie. Cambiano poi anche i presupposti di fruibilità con la cancellazione dei limiti di carattere oggettivo che, nel caso degli adulti, ostacolano o posticipano nel tempo l'accesso alle singole misure. In particolare, l'articolo 8 sancisce la fruibilità dell'intera gamma delle misure extramurarie (lavoro all'esterno, permessi premio, misure alternative) a prescindere dalle limitazioni relative al titolo del reato, al momento dell'esecuzione e alla durata della pena irrogata.

Per quanto concerne il regime intramurario, invece, è chiaro l'intento del progetto in esame di contrastare i nocivi effetti della permanenza nelle strutture detentive limitando, per quanto possibile, la separatezza di tali strutture dalla società civile. In questo senso va la previsione secondo cui per ogni detenuto deve essere pensato un percorso riabilitativo personalizzato, che poi deve essere

seguito da un operatore socio-educativo di riferimento, così da assicurare la continuità del rapporto interpersonale. Inoltre, è prevista la programmazione, da formalizzare nell'ambito del progetto di istituto, della partecipazione di soggetti ed enti esterni «per attivare e sostenere attività culturali, di studio, di avviamento al lavoro, di sport e di tempo libero». Infine, sono incluse nel progetto in esame delle disposizioni che proiettano il sostegno dei servizi minorili dopo la fine della pena attraverso la loro collaborazione (per un certo periodo, non superiore a tre mesi) con i servizi territoriali e la previsione di realizzare, negli istituti penali per i giovani adulti, delle aree distanti da quella detentiva con dei microalloggi per quei giovani che, terminata l'espiazione della pena, non sappiano dove andare.

È da rilevare, altresì, che la proposta di legge in esame si pone in sintonia con quanto previsto nell'ultimo piano biennale perché imbocca, con convinzione, la strada della mediazione penale che oggi invece è solo abbozzata in linee guida e progetti[2].

L'attività di mediazione, infatti, muovendosi nell'ottica della giustizia riparativa, si pone come obiettivo quello di attivare un percorso di responsabilizzazione nei confronti del minore autore del reato, della vittima e della collettività e, a questo proposito, il progetto di legge C 9312 prevede che il giudice possa decidere di condannare il minore allo svolgimento di attività riparatorie dirette a realizzare un risarcimento verso la persona offesa, il danneggiato o anche verso la collettività. Per valorizzare l'istituto giuridico della mediazione, il progetto di legge C 9312 prevede che nel corso dell'esecuzione della pena il tribunale di sorveglianza possa disporre la realizzazione di attività riparatorie, sulla base di un progetto predisposto dai servizi sociali minorili e concordato con il condannato, per il quale il tribunale di sorveglianza si può avvalere dei centri e delle strutture pubblici o privati di mediazione. Al compimento delle attività di riparazione e di mediazione, poi, il tribunale di sorveglianza, valutato l'esito delle attività di riparazione e di mediazione svolte, potrà dichiarare la riduzione della durata della pena nei limiti di sessanta giorni per ogni sei mesi di pena scontata o l'estinzione della pena residua nei limiti massimi di un anno o, ancora, la trasformazione della misura in una misura meno limitativa.

In una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non sorprende che, tra il materiale inviato dalle Regioni e dalle Province autonome, non compaiano delle attività direttamente rivolte alla promozione di un ordinamento penitenziario per i minorenni. Tuttavia, meritano attenzione alcune iniziative che, nei limiti della competenza di chi le ha realizzate, hanno il pregio di anticipare alcuni istituti destinati a trovare ampio spazio nel costituendo ordinamento penitenziario minorile. In particolare non può essere taciuto che numerose Regioni si sono attivate per formare e introdurre la figura di mediatori per i minori che sono finiti nel circuito penale[3].

---

[2] Vedi le Linee guida del 23 marzo 2002 sull'attività di mediazione culturale nei Servizi minorili della Giustizia, poi aggiornate con le Linee di indirizzo del 30 aprile 2008. Mentre tra i numerosi progetti vedi, a titolo esemplificativo, il progetto "Restorative justice in penal matters in Europe", che si propone di ricongiungere e implementare la Giustizia riparativa e mediazione in materia penale, e il progetto "Freedom Wings", che si propone di rilevare, divulgare e promuovere le esperienze significative segnalate a livello transnazionale relativamente ai programmi di giustizia riparativa e di mediazione.

[3] Si segnalano, a questo proposito, la Puglia ("Centri Risorse famiglia provinciali" istituiti con il Primo piano regionale per le famiglie, approvato con DGR n. 1818/2007 e riapprovato quest'anno con DGR 652/2011, per creare centri/sportelli provinciali di mediazione civile e penale delle famiglie in difficoltà e con casi di recupero minorile da centri penali); il Friuli Venezia Giulia (18 febbraio 2009 – Convenzione/Accordo per un'attività sperimentale di Mediazione Penale in ambito minorile tra il Dipartimento Giustizia Minorile – Centro per la Giustizia Minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento, Bolzano e l'Istituto don Calabria – Comunità San Benedetto. Il Centro Giustizia Minorile di Venezia e l'Istituto Don Calabria attiveranno la Mediazione Penale in ambito minorile nelle province di Padova, Venezia, Treviso, Belluno e Rovigo); il Piemonte (Protocollo d'Intesa con la Procura Minori, il Tribunale per i Minorenni, il Centro per la Giustizia Minorile e il Comune di Torino per la prosecuzione del Progetto "Riparazione a favore dei minorenni coinvolti in procedimenti penali, comprendente interventi di mediazione ed attività di utilità sociale", sottoscritto in data 31.3.2011); la Campania (Delibera di Giunta Regionale n. 123/2007 – Azioni strategiche per la formazione degli operatori per la mediazione penale e per la realizzazione sperimentale di almeno due centri di mediazione penale); la Provincia Autonoma Bolzano (10 ottobre 2002 la Provincia, tramite un protocollo d'intesa col Ministero della Giustizia, ha attuato con l'associazione "La Strada – Der Weg", un progetto pilota sulla mediazione penale minorile); la Liguria (progetto "La rete che unisce", finalizzato alla realizzazione di interventi di sostegno a favore di persone sottoposte a provvedimenti penali (adulti e minori), con particolare riferimento alle aree dell'informazione, del sostegno e dell'accompagnamento, del miglioramento della qualità della vita in carcere, della mediazione penale minorile, delle risorse alloggiative e della genitorialità); il Molise (Corso di specializzazione per

PROPOSTA DI LEGGE N. **3912**

Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e di sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età.

TITOLO I
PRINCÌPI E CONDIZIONI GENERALI PER IL TRATTAMENTO DEI MINORENNI IN ESECUZIONE DI MISURE LIMITATIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Capo I
PRINCÌPI GENERALI

Art. 1.
(Ambito di applicazione).

1. Le norme della presente legge si applicano ai minori degli anni diciotto e ai giovani adulti che hanno commesso il reato non oltre il compimento della maggiore età.

2. Le norme della presente legge non si applicano o cessano di applicarsi al compimento del venticinquesimo anno di età dei soggetti di cui al comma 1.

3. L'esecuzione delle misure cautelari e delle pene nei confronti di chi ha commesso un reato da minorenne è affidata fino al compimento del venticinquesimo anno di età al personale dei servizi minorili della giustizia.

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 non si applicano ai soggetti di età superiore a ventuno anni che per il reato commesso da maggiorenni sono sottoposti a misura cautelare detentiva o hanno riportato ulteriori condanne a pena detentiva.

5. Per quanto non previsto dalla presente legge si osservano le disposizioni della legge 26 luglio 1975, n. 354, che sono applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minorenne e del giovane adulto che ha commesso il reato non oltre il giorno del compimento della maggiore età.

Art. 2.
(Territorialità dell'esecuzione delle misure penali).

1. Ogni misura penale deve essere eseguita in strutture detentive situate nell'ambito della regione di residenza, in modo da permettere il mantenimento delle relazioni del giovane sottoposto a misura con il contesto di appartenenza.

2. Qualora le misure penali, per rilevanti motivi di opportunità, non possano essere eseguite nella regione di residenza, la struttura detentiva per la loro esecuzione può essere individuata in una delle regioni limitrofe.

Art. 3.
(Criteri generali di esecuzione).

1. L'esecuzione delle misure penali nei confronti di minori degli anni diciotto e di giovani adulti per i reati commessi durante la minore età deve:

a) essere rispettosa dei princìpi e dei diritti riconosciuti dalla Costituzione, nonché dalle convenzioni e dalle raccomandazioni internazionali;

b) essere improntata a imparzialità, senza distinzione di sesso, origine etnica, nazionalità, cultura, lingua, religione, opinione politica, condizione personale e sociale;

c) garantire i processi di socializzazione attraverso validi rapporti educativi;

d) avviare i processi di maturazione e di responsabilizzazione ai fini della consapevolezza delle conseguenze socialmente negative delle proprie azioni, dell'acquisizione di nuove abilità sociali e dei positivi inserimento e reinserimento;

e) realizzare percorsi idonei a educare alla legalità e alla gestione dei conflitti;

f) essere adeguata alle condizioni fisiche e culturali di ogni minorenne ristretto, in relazione alle sue risorse personali, familiari e sociali, alla sua storia e ai suoi bisogni di maturazione psico-fisica e spirituale;

g) essere attuata con gli apporti degli operatori dei servizi territoriali e della famiglia, opportunamente coordinati tra loro;

h) essere attenta ad assicurare al minorenne il diritto alla salute fisica e psichica;

i) essere mirata a mantenere e a favorire i rapporti con le persone con cui esiste un legame familiare e affettivo, quando non vietati dall'autorità giudiziaria competente;

"Mediatore Penale e Mediatore Penale Minorile").

l) essere seguita e monitorata, nel percorso riabilitativo personalizzato, da un operatore socio-educativo di riferimento, assicurando, per quanto possibile, la continuità del rapporto;

m) garantire, in caso di convocazione del minorenne davanti all'autorità giudiziaria, l'accompagnamento dell'operatore socio-educativo di riferimento;

n) orientare gli interventi educativi nei confronti dei minorenni stranieri e italiani a modelli di scambio interculturale per favorire i processi di socializzazione multiculturale;

o) rispondere ai bisogni che derivano dalle diversità culturali, quando il minorenne sia straniero o appartenente a minoranze etniche, anche attraverso l'intervento del mediatore linguistico-culturale e l'offerta di un adeguato servizio bibliotecario;

p) prevedere modalità finalizzate a salvaguardare, avviare e rafforzare i processi di maturazione e di socializzazione;

q) prevedere le modalità delle relazioni con l'esterno per attività culturali, di tempo libero, di studio, di formazione professionale, di orientamento e di inserimento lavorativi, anche durante la fruizione di permessi premio.

2. Al minorenne sottoposto a misura penale è assicurato, prioritariamente, un programma di trattamento individualizzato orientato all'educazione e ai valori della Costituzione.

3. Il programma di trattamento individualizzato deve prevedere, altresì, attività di studio, di formazione professionale, di orientamento e inserimento lavorativi, di socializzazione, sportive, culturali e di tempo libero. A ogni soggetto sottoposto a misura penale, ove richiesto, è assicurato il diritto di praticare, sia individualmente sia in forma comunitaria, il proprio culto religioso.

4. Gli educatori predispongono e seguono nel corso della giornata le attività di cui al comma 3 garantendo la parità di trattamento e favorendo il reciproco rispetto tra i giovani.

5. I direttori dei centri per la giustizia minorile promuovono e realizzano, in conformità alle linee di indirizzo del Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, di seguito denominato «Dipartimento»:

a) accordi con le istituzioni pubbliche e private territorialmente competenti per la realizzazione di centri polifunzionali cogestiti per l'erogazione di servizi integrati;

b) protocolli d'intesa finalizzati all'attuazione di politiche attive di inclusione sociale e di riduzione della recidiva.

Capo II
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 4.
(Individualizzazione del trattamento per i minorenni sottoposti alla misura della custodia cautelare).

1. Nelle strutture detentive per minorenni e per giovani adulti l'osservazione della personalità e il programma di trattamento individualizzato sono predisposti anche nei confronti dei soggetti in custodia cautelare, avendone acquisito il consenso.

Art. 5.
(Attività educative, di studio e di lavoro all'esterno).

1. I soggetti ristretti nelle strutture detentive per minorenni e per giovani adulti possono essere ammessi, garantendo l'assoluta imparzialità, a frequentare all'esterno corsi di istruzione, tirocini, attività lavorative o altre attività comunque utili all'educazione e al reinserimento sociale.

Art. 6.
(Comunicazioni dello stato di detenzione e dei trasferimenti).

1. La direzione della struttura detentiva provvede a informare immediatamente, anche attraverso i servizi sociali minorili o dell'ente locale, i genitori, il tutore, gli affidatari e le altre persone eventualmente indicate dal detenuto e ammesse dall'autorità giudiziaria procedente, dell'ingresso in una struttura detentiva o del trasferimento presso un'altra struttura ovvero presso un altro servizio minorile pubblico o del privato sociale.

Art. 7.
(Perquisizioni personali).

1. La perquisizione personale del minorenne deve essere effettuata nel pieno rispetto della dignità della persona e tenendo conto della particolare vulnerabilità del soggetto in età evolutiva.

Art. 8.

(Benefici penitenziari).

1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione possono essere concessi ai soggetti che hanno commesso un reato durante la minore età senza limitazioni relative al titolo del reato, al momento dell'esecuzione e alla durata della pena irrogata.

Art. 9.

(Permesso premio speciale).

1. Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta e che hanno dato prova di partecipazione al programma di reinserimento sociale e familiare, il magistrato di sorveglianza può concedere, per ogni semestre di carcerazione, un permesso premio speciale di durata non superiore a venti giorni, frazionabili, da trascorrere con i familiari o in luoghi di accoglienza individuati in collaborazione con i servizi sociali minorili o dell'ente locale, per fruire di opportunità relazionali ed educative anche in assenza di riferimenti familiari nel territorio nazionale.

2. Per ragioni di sicurezza il magistrato di sorveglianza può richiedere agli agenti di polizia penitenziaria, appartenenti al contingente minorile, di effettuare controlli sui soggetti in permesso premio speciale, determinandone le modalità.

Art. 10.

(Colloqui).

1. I genitori, i familiari, le persone che hanno un riconosciuto legame affettivo e il tutore possono avere con il soggetto sottoposto a misura detentiva sei colloqui al mese, in orari distribuiti su almeno tre giorni di cui uno festivo o prefestivo, stabiliti dal regolamento interno della struttura detentiva.

2. Ogni colloquio non può superare la durata di novanta minuti.

3. L'ingresso per i colloqui è autorizzato dal direttore della struttura detentiva o da una persona da questi delegata, previa verifica del diritto al colloquio e dell'identità del richiedente, che al momento dell'ingresso è sottoposto alle opportune ispezioni.

4. Ai minorenni e ai giovani adulti privi di riferimenti familiari sono proposti colloqui con rappresentanti del volontariato.

Art. 11.

(Dimissioni).

1. Nei sei mesi precedenti la fine della misura detentiva i servizi sociali minorili preparano e curano la fase delle dimissioni:

a) intensificando i contatti con i familiari di riferimento del minore e con i servizi sociali degli enti locali che devono proseguire l'intervento per il pieno reinserimento sociale;

b) rafforzando, in assenza di riferimenti familiari, i rapporti con i servizi sociali degli enti locali e con il volontariato per la presa in carico del soggetto;

c) attivando sul territorio le possibili risorse di lavoro e di sostegno, in particolare in assenza di legami familiari sul territorio nazionale, ovvero se la famiglia sia irreperibile o inadeguata, e individuando le figure educative o la comunità di riferimento proposta dai servizi sociali minorili o dell'ente locale.

Art. 12.

(Visite per motivi di studio e di informazione).

1. Il direttore del centro per la giustizia minorile può autorizzare visite alle strutture detentive per motivi di studio e di informazione, nel rispetto della riservatezza delle persone ristrette.

TITOLO II

ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI LIMITATIVI E PRIVATIVI DELLA LIBERTÀ

Capo I

AREA PENALE APERTA E MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Art. 13.

(Sanzioni sostitutive della detenzione).

1. Il tribunale per i minorenni con la sentenza di condanna può determinare una pena consistente in una delle seguenti sanzioni per un tempo pari alla pena detentiva applicabile:

a) semidetenzione;

b) permanenza domiciliare;

c) permanenza domiciliare nei fine settimana;
d) libertà controllata;
e) sanzioni a contenuto interdittivo;
f) sanzioni consistenti nello svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità.

2. La libertà controllata, le sanzioni interdittive e le sanzioni consistenti in condotte riparatorie o nello svolgimento di prestazioni di pubblica utilità sono cumulabili.

3. Il tribunale per i minorenni, con la sentenza di condanna a misura sostitutiva della detenzione, prevede contestualmente la pena applicabile in caso di inottemperanza accertata da parte del magistrato di sorveglianza.

Art. 14.
(Misure alternative alla detenzione).

1. Il tribunale di sorveglianza può applicare le seguenti misure alternative alla detenzione:
a) semilibertà;
b) detenzione domiciliare;
c) detenzione domiciliare nei fine settimana;
d) detenzione domiciliare speciale;
e) affidamento in prova ai servizi sociali;
f) liberazione anticipata;
g) liberazione anticipata per positivo svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità;
h) liberazione condizionale;
i) affidamento in prova nei casi particolari;
l) sospensione dell'esecuzione della pena detentiva.

Art. 15.
(Semidetenzione e semilibertà).

1. Il tribunale per i minorenni può pronunciare la sentenza di condanna alla semidetenzione quando ritiene di poter irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di due anni.

2. La semidetenzione e la semilibertà si applicano ai soggetti minori di età al momento del reato senza limiti di condizioni soggettive.

3. Le sanzioni di cui al comma 2 sono attuate presso locali predisposti separati dall'area detentiva in regime ordinario collocati in istituti di detenzione prossimi al luogo dove il soggetto ha la famiglia o il lavoro.

4. Il magistrato di sorveglianza delibera con decreto i tempi e le modalità per lo svolgimento delle attività all'esterno e impartisce prescrizioni dirette alla migliore realizzazione del progetto con il coinvolgimento della famiglia ovvero, se quest'ultima non è reperibile o è inadeguata, individua le figure educative di riferimento proposte dai servizi sociali minorili o dell'ente locale.

5. Il magistrato di sorveglianza può disporre controlli anche tramite il personale di polizia penitenziaria del contingente minorile.

Art. 16.
(Permanenza domiciliare e detenzione domiciliare).

1. Il tribunale per i minorenni può pronunciare sentenza di condanna alla permanenza domiciliare quando ritiene di poter irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di un anno.

2. La permanenza domiciliare e la detenzione domiciliare sono attuate con le modalità della permanenza in casa.

3. Il tribunale per i minorenni con la sentenza di condanna o successivamente il magistrato di sorveglianza prescrive al condannato lo svolgimento di attività di studio o di lavoro ovvero di attività comunque utili per il suo positivo inserimento sociale, determinando gli orari in cui, per il loro svolgimento, egli può allontanarsi dal luogo della misura.

Art. 17.
(Permanenza domiciliare nei fine settimana e detenzione domiciliare nei fine settimana).

1. Il tribunale per i minorenni può pronunciare sentenza di condanna alla permanenza domiciliare nei fine settimana quando ritiene di poter irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di mesi sei.

2. Il tribunale di sorveglianza può sostituire, in favore del soggetto detenuto che ha scontato almeno metà della pena irrogatagli con la sentenza di condanna, la pena residua non superiore a sei mesi con la misura della detenzione domiciliare nei fine settimana.

3. La permanenza domiciliare nei fine settimana e la detenzione domiciliare nei fine settimana sono attuate

con la forma della misura cautelare della permanenza in casa per quaranta ore tra il sabato e il lunedì mattina e con l'adempimento, nel tempo residuo, di prescrizioni relative alla condotta.

4. Il tribunale per i minorenni con la sentenza di condanna, o successivamente il tribunale di sorveglianza:

a) determina gli orari e le modalità della detenzione;

b) prescrive, su proposta dei servizi sociali minorili, le attività di formazione o di lavoro da svolgere durante la settimana;

c) incarica gli uffici del servizio sociale minorile e i servizi sociali e sanitari degli enti locali del sostegno per il reinserimento sociale e il personale di polizia penitenziaria del contingente minorile o altre Forze di polizia per il controllo.

Art. 18.

(Libertà controllata e affidamento in prova al servizio sociale).

1. Il tribunale per i minorenni può pronunciare sentenza di condanna alla libertà controllata quando ritiene di poter irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di due anni. La libertà controllata è eseguita con le modalità dell'affidamento in prova al servizio sociale.

2. Il tribunale di sorveglianza può sostituire al condannato la pena detentiva inflitta quando essa non supera, anche come parte residua, i quattro anni, con l'affidamento in prova al servizio sociale, per un periodo pari a quello della pena residua.

3. Nell'esecuzione delle misure della libertà controllata e dell'affidamento in prova al servizio sociale le funzioni di controllo e di sostegno sono svolte dai servizi sociali minorili, in collaborazione con i servizi sociali degli enti locali.

4. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 47, 47-*ter*, 47-*quater*, 47-*qunquies* e 47-*sexies* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e dell'articolo 94 del testo unico di cui al decreto Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

Art. 19.

(Sanzioni a contenuto interdittivo).

1. Il tribunale per i minorenni, quando ritiene di poter irrogare una pena detentiva entro il limite massimo di sei mesi, può pronunciare sentenza di condanna a sanzione a contenuto interdittivo per la durata corrispondente alla pena irrogabile.

2. Le sanzioni a contenuto interdittivo possono consistere:

a) nel divieto di assumere bevande alcoliche;

b) nel divieto di frequentare luoghi o persone;

c) nel divieto di allontanarsi dall'abitazione in determinate fasce orarie;

d) nel divieto di allontanarsi dal comune di residenza;

e) nel divieto di utilizzare mezzi di trasporto privati;

f) nel divieto di guidare veicoli a motore.

Art. 20.

(Sanzioni consistenti nello svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità).

1. Il tribunale per i minorenni, acquisite informazioni, può pronunciare sentenza di condanna allo svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità quando:

a) vi è la richiesta dell'imputato;

b) è stata sentita l'eventuale persona offesa, se comparsa;

c) si ritiene che sia irrogabile una pena detentiva entro il limite massimo di un anno;

d) le attività riparatorie o di pubblica utilità sono idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione.

2. Le sanzioni di svolgimento di attività riparatorie dirette a realizzare un risarcimento verso la persona offesa, il danneggiato dal reato o verso la collettività possono consistere:

a) nella riparazione totale o parziale in forma diretta o risarcitoria del danno prodotto;

b) nell'offerta a favore della persona offesa o della collettività di servizi riparatori non in forma specifica attraverso la prestazione di adeguate attività di pubblica utilità, possibilmente connesse con il bene offeso;

c) nella richiesta di scuse per un comportamento offensivo, anche attraverso attività di mediazione.

3. Le attività di pubblica utilità possono consistere in:

a) attività attinenti alla circolazione di mezzi o di persone per reati connessi alla violazione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

b) ripulitura di luoghi pubblici per reati di danneggiamento;

c) attività di assistenza e di trasporto di persone disabili;

d) ripulitura e sistemazione di spazi pubblici;
e) attività di giardinaggio negli spazi verdi pubblici;
f) ogni attività che ha valenza sociale, possibilmente connessa con il bene offeso;
g) ogni servizio riparatorio a favore di persone in condizioni analoghe a quelle della persona offesa, ove quest'ultima non sia stata disponibile.

Art. 21.
(Proposte dei servizi sociali minorili in ordine al contenuto delle misure).
1. I servizi sociali minorili predispongono per il magistrato di sorveglianza un progetto di fattibilità relativo alle modalità di esecuzione delle misure di cui al presente capo.

Art. 22.
(Liberazione anticipata).
1. Il giudice di sorveglianza può concedere al condannato il beneficio della liberazione anticipata nella misura di sessanta giorni per ogni semestre di pena scontata.

Art. 23.
(Liberazione anticipata per positivo svolgimento di attività riparatorie).
1. Nel corso dell'esecuzione della pena il tribunale di sorveglianza, su richiesta del pubblico ministero, del difensore, del condannato, dei genitori o del tutore del condannato minore, nonché dei servizi sociali minorili, può disporre la realizzazione di attività riparatorie sulla base di un progetto predisposto dai servizi sociali minorili concordato con il condannato. Il progetto può comprendere la mediazione, qualora tale attività sia considerata utile per favorire la pacificazione tra il condannato e la persona offesa o danneggiata dal reato, se consenzienti, o la riparazione anche parziale del danno materiale o relazionale; il progetto può anche prevedere attività finalizzate alle restituzioni o all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, per la rassicurazione della collettività, eventualmente coinvolgendo figure rappresentative del territorio. Il tribunale di sorveglianza si può avvalere dei centri e delle strutture pubblici o privati di mediazione, individuati dal centro per la giustizia minorile.
2. Il tribunale di sorveglianza prescrive attività riparatorie dopo aver informato e sentito il condannato non richiedente al fine di promuoverne il consenso, anche con l'aiuto dell'operatore socio-educativo di riferimento. Ai fini del percorso della mediazione rinvia l'udienza per un periodo non superiore a quattro mesi, incaricando l'operatore socio-educativo di riferimento di seguirne lo svolgimento.
3. Al compimento delle attività di riparazione e di mediazione è redatto processo verbale attestante le modalità dell'attività riparatoria svolta e gli esiti della mediazione eventualmente effettuata tra il condannato e la persona offesa o danneggiata, contenente le dichiarazioni che i soggetti partecipanti concordano di riferire al tribunale.
4. Il tribunale di sorveglianza, sentito il condannato, valutato l'esito delle attività di riparazione e di mediazione svolte, può dichiarare la riduzione della durata della pena nei limiti di sessanta giorni per ogni sei mesi di pena scontata o l'estinzione della pena residua nei limiti massimi di un anno o la trasformazione della misura in una misura meno limitativa.

Art. 24.
(Sostegno e controllo dei servizi sociali minorili).
1. Gli uffici dei servizi sociali minorili:
a) assicurano attività di sostegno e controllo nell'esecuzione delle sanzioni sostitutive e delle misure alternative alla detenzione in collaborazione con i servizi sociali dell'ente locale e, a tale scopo, possono richiedere la collaborazione del personale di polizia penitenziaria del contingente minorile, se non già incaricato del controllo dall'autorità giudiziaria minorile;
b) garantiscono la collaborazione e la continuità dell'intervento con i servizi sociali degli enti locali, per un periodo non superiore a tre mesi dopo la dismissione del condannato e il suo rientro nel contesto di appartenenza.

Capo II
STRUTTURE DETENTIVE

Art. 25.
(Strutture detentive).
1. Le strutture detentive per i minori degli anni diciotto e per i giovani adulti che hanno commesso dei reati

fino al compimento della maggiore età sono:

a) l'istituto penale per minorenni;

b) la comunità penale a custodia attenuata per minorenni;

c) l'istituto penale per giovani adulti;

d) la sezione di semilibertà e di semidetenzione;

e) il centro di prima accoglienza;

f) la comunità pubblica;

g) la comunità del privato sociale.

2. Il direttore della struttura detentiva di accoglienza esercita le responsabilità, i diritti e i doveri dell'affidatario sui minorenni detenuti.

Art. 26.

(Istituto penale per minorenni).

1. L'istituto penale per minorenni accoglie i soggetti in custodia cautelare e in esecuzione di pena fino al compimento del ventunesimo anno di età.

2. L'istituto penale per minorenni, al fine di salvaguardare i processi educativi in atto nel pieno rispetto della parità di opportunità offerte, deve:

a) essere organizzato in modo da accogliere un numero limitato di detenuti per ogni gruppo previsto dal regolamento interno, anche al fine di impedire dinamiche discriminatorie e prevaricatorie;

b) offrire un ambiente idoneo alla crescita, all'educazione, alla formazione e alla socializzazione dei minorenni;

c) avere una struttura edilizia dignitosa e funzionale al soddisfacimento dei diritti e dei bisogni di cura dei minorenni;

d) assicurare spazi interni ed esterni funzionali alle esigenze di vita individuale e comunitaria e allo svolgimento delle attività culturali, di sport, di tempo libero, di culto, di istruzione, di formazione professionale, di orientamento e di avviamento al lavoro;

e) assicurare nell'organizzazione edilizia l'assegnazione dei minorenni in gruppi di dimensione funzionale allo svolgimento delle attività e alla realizzazione dei programmi di trattamento individualizzati;

f) garantire che ogni gruppo nell'intera giornata sia seguito da operatori socio-educativi di riferimento che ne curano l'accompagnamento nel percorso educativo e trattamentale finalizzato alla corretta gestione dei conflitti;

g) prevedere la presenza delle figure educative nell'area detentiva e in tutti gli ambiti di vita comune;

h) assicurare un trattamento che risponde ai bisogni psicologici e maturativi del soggetto ristretto e che contribuisce a superare le difficoltà nella costruzione della sua identità personale e sociale;

i) assicurare, anche attraverso adeguate previsioni del regolamento interno, un trattamento improntato alla più rigorosa e trasparente imparzialità e alla piena parità di condizioni di vita;

l) programmare, nell'ambito del progetto di istituto, su iniziativa e verifica del direttore dell'istituto, la partecipazione di enti pubblici, di associazioni pubbliche e private e di singole persone per attivare e sostenere attività culturali, di studio, di avviamento al lavoro, di sport e di tempo libero;

m) promuovere e attivare, in collaborazione con gli enti locali, opportunità finalizzate alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo;

n) preparare, in collaborazione con i servizi sociali minorili e dell'ente locale, la dimissione del minorenne dall'istituto, attivando e verificando sul territorio le realtà del contesto familiare, scolastico o lavorativo o di un altro contesto di accoglienza, in cui il minorenne deve reinserirsi;

o) attivare le competenze sanitarie e i percorsi terapeutici, anche di tipo specialistico, a favore dei minorenni per assicurarne il benessere psico-fisico, attraverso intese definite dal direttore del centro per la giustizia minorile con i servizi sanitari dell'ente locale.

Art. 27.

(Comunità penale a custodia attenuata per minorenni).

1. La comunità penale a custodia attenuata per minorenni, oltre a quanto previsto all'articolo 26:

a) è destinata a soggetti in custodia cautelare o condannati che non hanno commesso reati di particolare allarme sociale e che non hanno commesso reati di particolare allarme sociale e che hanno aderito al programma socio-educativo individualizzato;

b) ha una dimensione edilizia e organizzativa interna di tipo comunitario;

c) non può ospitare più di dieci soggetti;

d) prevede che, salvo espresso divieto dell'autorità giudiziaria, le attività culturali, di studio, di formazione

professionale, di orientamento, apprendistato e avviamento al lavoro e di tempo libero possono essere svolte all'esterno, previe intese con istituzioni, imprese, cooperative, associazioni,
artigiani e volontariato, promosse dal direttore della comunità;

e) è gestita da educatori con il supporto di operatori di vigilanza.

2. Il personale di polizia penitenziaria appartenente al contingente minorile, assegnato alla comunità, esplica i servizi di portineria, matricola, ispezione sugli ingressi, controllo dei pacchi, traduzione, piantonamento e vigilanza sui beni dell'amministrazione.

Art. 28.
(Istituto penale per giovani adulti).

1. L'istituto penale per giovani adulti, oltre a quanto previsto dall'articolo 26, comma 2:

a) accoglie giovani adulti che hanno compiuto i diciotto anni di età che non hanno superato i venticinque anni di età;

b) sperimenta nuove modalità di trattamento, in relazione al reato commesso e alla durata della pena, con particolare riguardo alle problematiche relative ai reati commessi da bande giovanili, di criminalità organizzata o di tipo mafioso nonché agli interventi terapeutici in collaborazione con i servizi sanitari degli enti locali, rivolti ai giovani adulti che hanno commesso reati di violenza sessuale;

c) attua strategie innovative per il reinserimento sociale e lavorativo di ogni giovane adulto al fine di ridurre la recidiva;

d) sollecita la partecipazione della comunità esterna, di enti e di associazioni pubblici e privati per la realizzazione di interventi mirati al reinserimento sociale;

e) destina, ove possibile, dei locali con ingressi separati e distanti dall'area detentiva in senso stretto a microalloggi autonomi per i giovani adulti che, all'atto delle dimissioni, non hanno ancora individuato sul territorio una collocazione abitativa; l'uso dell'alloggio è consentito per un periodo
non superiore a tre mesi, entro il quale i servizi sociali degli enti locali sono tenuti a individuare soluzioni alternative per il compiuto reinserimento sociale dei giovani adulti.

2. Il direttore del centro per la giustizia minorile promuove intese con gli enti territoriali per favorire e attuare l'inserimento lavorativo dei giovani adulti, attraverso il coinvolgimento di istituzioni, imprese, cooperative, associazioni, artigiani e volontariato.

Art. 29.
(Visite).

1. L'autorizzazione all'ingresso negli istituti penali, alle telefonate e ai colloqui dei minorenni e dei giovani adulti ristretti è rilasciata dal direttore dell'istituto ove non ricorrano motivi ostativi da parte dell'autorità giudiziaria.

Art. 30.
(Centro di prima accoglienza).

1. Il centro di prima accoglienza è collocato al di fuori degli istituti penali in una struttura edilizia di dimensioni contenute. Il minorenne arrestato, fermato o accompagnato può essere condotto anche in una comunità pubblica o del privato sociale, su disposizione del pubblico ministero.

2. Il minorenne all'atto dell'ingresso nel centro di prima accoglienza deve essere informato in modo pienamente comprensibile sulla sua condizione, sulle regole della struttura, sul tempo di permanenza, sulle figure professionali di sostegno presenti e disponibili ad ascoltarlo, sulle modalità e sui tempi dell'udienza di convalida e del procedimento penale in corso, sui diritti di difesa e di nomina del difensore, nonché sulle condizioni e sulle modalità per richiedere il patrocinio a spese dello Stato. Le informazioni fornite devono garantire al soggetto la piena comprensione e la sua partecipazione attiva alla vicenda giudiziaria.

3. Gli operatori del centro di prima accoglienza devono con immediatezza acquisire dal minorenne, dai suoi familiari e dai servizi sociali dell'ente locale le informazioni necessarie per comunicare all'autorità giudiziaria procedente ogni notizia utile a illustrare la personalità e le problematiche del minorenne, il suo ambiente familiare, il suo contesto sociale e le possibilità di sostegno.

4. Il centro di prima accoglienza, quando il minorenne è straniero, per le attività di cui ai commi 1, 2 e 3, si avvale di mediatori linguistico-culturali.

5. Entro dodici ore dall'ingresso i minorenni sono sottoposti a visita medica per accertare eventuali malattie fisiche o psichiche, la dipendenza da sostanze stupefacenti o psicotrope ovvero da alcol o esiti di maltrattamenti. Il sanitario, ove la situazione lo richieda, attiva la consulenza specialistica e assicura la somministrazione di farmaci o di terapie.

6. Sono consentiti visite e colloqui dei familiari e di altre persone legate da riconosciuti rapporti affettivi,

salvo diversa disposizione dell'autorità giudiziaria procedente.

7. All'esito dell'udienza di convalida il personale di polizia penitenziaria del contingente minorile provvede alla traduzione del minorenne presso la struttura detentiva o all'accompagnamento alla comunità o all'abitazione familiare individuata per l'esecuzione della misura cautelare. In caso di remissione in libertà, i servizi sociali minorili preparano e curano le dimissioni, affidando il minorenne all'esercente la potestà genitoriale o al tutore o al servizio sociale dell'ente locale. Le informazioni acquisite durante la permanenza del minorenne nel centro di prima accoglienza devono essere comunicate ai competenti servizi sociali dell'ente locale.

Art. 31.
(Comunità pubblica o del privato sociale).

1. Le comunità pubbliche o del privato sociale che ospitano minorenni e giovani adulti sottoposti alla misura cautelare del collocamento in comunità e alla misura di sicurezza del riformatorio giudiziario devono rispondere ai seguenti requisiti:

a) avere un'organizzazione di tipo familiare e capienza non superiore a dieci unità;

b) essere distinte tra comunità maschili e comunità femminili e per fasce di età;

c) essere attrezzate per accogliere anche minorenni non sottoposti a procedimento penale, valutate le esigenze educative;

d) essere attrezzate ad accogliere madri con figli;

e) assicurare un trattamento educativo e psicologico integrato.

- Salvo espressa disposizione dell'autorità giudiziaria procedente, il minore e il giovane adulto partecipano alle attività interne ed esterne previste dal progetto educativo della comunità concordato con il servizio sociale minorile.

Art. 32.
(Comunità pubbliche).

1. Le comunità pubbliche istituite dal Dipartimento possono essere anche destinate all'esecuzione delle misure disposte nei confronti dei giovani adulti; possono accogliere anche soggetti minorenni o maggiorenni in transito o in pronta accoglienza.

2. Le comunità pubbliche istituite dagli enti locali, anche in collaborazione con il Dipartimento, sono destinate all'esecuzione delle misure disposte nei confronti dei soggetti che, al momento dell'ingresso, sono minorenni.

Art. 33.
(Comunità del privato sociale).

1. Il direttore del centro per la giustizia minorile può stipulare convenzioni con le comunità del privato sociale ritenute idonee per accogliere soggetti minorenni in esecuzione di misura penale.

2. Le comunità del privato sociale, destinate all'esecuzione delle misure, devono essere iscritte agli albi regionali e autorizzate al funzionamento, garantire un personale dotato di formazione specifica e osservare scrupolosamente le prescrizioni contenute nei provvedimenti giudiziari.

3. Il direttore del centro per la giustizia minorile dispone opportuni e costanti controlli sull'organizzazione e sulla gestione in relazione al trattamento e all'osservanza delle prescrizioni contenute nei provvedimenti giudiziari.

Art. 34.
(Ruolo dei servizi sociali minorili).

1. I servizi sociali minorili concorrono all'osservazione della personalità e alla definizione del programma di trattamento individualizzato per i soggetti ristretti nelle strutture detentive.

Capo III
DISPOSIZIONI PARTICOLARI PER L'ESECUZIONE DELLA PENA DETENTIVA

Art. 35.
(Disposizioni particolari per i condannati minorenni).

1. Ai condannati minorenni non si applicano le disposizioni dei commi 7 e 9, lettere *a)* e *c)*, dell'articolo 656 del codice di procedura penale. Nella situazione considerata dal comma 5 del citato articolo 656 del codice di procedura penale, se il condannato durante la minore età si trova sottoposto alla misura cautelare della permanenza in casa o del collocamento in comunità pubbliche o del privato sociale si applica il comma

10 del medesimo articolo.

2. All'articolo 656 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«*10-bis.* Il pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni, quando procede alla sospensione dell'esecuzione ai sensi del comma 5, trasmette il provvedimento di sospensione ai servizi sociali minorili con richiesta di formulare nel termine di trenta giorni un progetto di intervento per la concessione di una misura alternativa alla detenzione. Il progetto è trasmesso, unitamente all'istanza presentata dal condannato o dal suo difensore ai sensi del comma 6, al tribunale per i minorenni in funzione di tribunale di sorveglianza».

Capo IV
DISPOSIZIONI PARTICOLARI PER LE COMUNITÀ DESTINATE AGLI INFRAQUATTORDICENNI IN MISURA DI SICUREZZA

Art. 36.
(Comunità pubbliche per minori infraquattordicenni sottoposti alla misura di sicurezza).

1. La misura di sicurezza del riformatorio giudiziario per i minorenni che al momento della commissione del reato erano infraquattordicenni può essere eseguita in comunità pubbliche istituite dal Dipartimento.

2. In relazione alle esigenze di protezione del minorenne dal contesto familiare e sociale la misura di cui al comma 1 può essere eseguita fuori dall'ambito della regione di residenza.

3. La comunità pubblica, oltre ad avere i requisiti di cui all'articolo 31, deve:

a) approfondire la situazione personale, educativa, familiare e sociale del minorenne;

b) assicurare un trattamento specializzato in relazione all'età, alle esigenze educative e alle problematiche adolescenziali e relazionali con la famiglia e con il gruppo dei coetanei, di efficacia tale da limitare il rischio di allontanamento e della conseguente interruzione del percorso trattamentale, nonché di reiterazione del reato;

c) assicurare al minorenne un particolare percorso scolastico;

d) garantire al minorenne la stabilità e la continuità relazionali con un operatore socio-educativo di riferimento;

e) prevedere l'attivazione del collegamento e del coinvolgimento degli operatori dei servizi sociali degli enti locali e del volontariato sociale per la definizione e l'attuazione condivise di programmi individualizzati di trattamento, di reinserimento e di educazione alla legalità.

4. Il direttore della comunità esercita le responsabilità, i diritti e i doveri dell'affidatario sui minorenni.

TITOLO III
UFFICIO E PROCEDURA DI SORVEGLIANZA

Capo I
UFFICIO DI SORVEGLIANZA

Art. 37.
(Ufficio di sorveglianza).

1. È istituito presso ogni tribunale per i minorenni l'ufficio di sorveglianza, di cui fanno parte il magistrato di sorveglianza, il magistrato di sorveglianza supplente e due o più giudici onorari. Nell'ufficio di sorveglianza le competenze sono ripartite tra il magistrato di sorveglianza e il tribunale di sorveglianza.

Art. 38.
(Magistrato di sorveglianza).

1. Il magistrato di sorveglianza:

a) effettua visite periodiche per verificare l'organizzazione delle strutture detentive e delle strutture pubbliche, anche convenzionate, e del privato sociale, con particolare riguardo all'idoneità funzionale e alla realizzazione di programmi individualizzati di trattamento e di reinserimento;

b) vigila perché l'esecuzione delle misure sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti con rispetto del diritto del minorenne all'educazione e alla costruzione di un'identità positiva;

c) vigila sullo svolgimento delle misure alternative alla detenzione;

d) vigila sull'attuazione delle misure di sicurezza personali;

e) approva il regolamento interno delle strutture detentive;

f) decide sui ricorsi del sottoposto a misura di sicurezza relativi alla violazione dei diritti della persona, all'esecuzione e alla mercede del lavoro all'interno delle strutture detentive e alle sanzioni disciplinari;

g) provvede con decreto motivato sui permessi e sulle licenze;

h) esprime parere motivato sulle proposte e sulle istanze di grazia;
i) concede la liberazione anticipata;
l) dispone in via provvisoria sulla detenzione domiciliare;
m) dispone la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva;
n) dispone la sospensione provvisoria dell'esecuzione della pena detentiva quando è stata presentata istanza di affidamento in prova al servizio sociale;
o) svolge ogni altra funzione attribuita dalla legge alla sua competenza.

Art. 39.
(Tribunale di sorveglianza).
1. Il tribunale di sorveglianza è composto da un collegio formato dal magistrato di sorveglianza che lo presiede e da due giudici onorari.
2. Il tribunale di sorveglianza:
a) controlla le modalità di applicazione delle misure di sicurezza avendo particolare riguardo ai progetti di cure, di riabilitazione e di reinserimento;
b) riesamina periodicamente la situazione dei soggetti sottoposti a misura di sicurezza ai fini della sua prosecuzione, trasformazione o revoca e della revoca dell'eventuale dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza;
c) valuta il programma individualizzato di trattamento dei minorenni con condanna definitiva sottoposti a misura penale, proposto dai servizi sociali minorili, suggerisce le opportune modifiche dirette a garantire i diritti all'educazione e al reinserimento e lo approva con decreto;
d) autorizza il programma di avviamento del minorenne sottoposto a misura di sicurezza al lavoro, allo studio o ad attività di natura socializzante svolte all'esterno, valutando i tempi e le modalità proposti dai servizi sociali minorili;
e) delibera sulla concessione, sulle modalità di esecuzione e sulla revoca o sulla cessazione delle seguenti misure:
1) affidamento in prova al servizio sociale;
2) affidamento in prova nei casi particolari;
3) detenzione domiciliare e relative modifiche;
4) detenzione domiciliare speciale;
5) detenzione domiciliare nei fine settimana;
6) rinvio obbligatorio o facoltativo delle pene detentive;
7) semilibertà;
8) misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamato o da grave deficienza immunitaria;
9) liberazione anticipata per esito positivo dell'attività riparatoria;
10) differimento o sospensione della pena in caso di infermità psichica sopravvenuta del condannato ai sensi dell'articolo 148 del codice penale;
11) liberazione condizionale;
f) determina e modifica le modalità di esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata e provvede alla loro conversione in caso di violazione;
g) provvede alla trasformazione della pena non detentiva in pena detentiva quando accerta gravi inottemperanze;
h) svolge ogni altra funzione attribuita dalla legge alla sua competenza.

Capo II
PROCEDURA DI SORVEGLIANZA

Art. 40.
(Provvedimenti in camera di consiglio).
1. Il magistrato di sorveglianza assume in camera di consiglio con decreto motivato i provvedimenti di cui alle lettere *f)* e *g)* del comma 1 dell'articolo 38, sentiti la persona sottoposta alla misura di sicurezza e l'operatore socio-educativo di riferimento.
2. I provvedimenti del magistrato di sorveglianza sono ricorribili al tribunale di sorveglianza entro dieci giorni dalla comunicazione all'interessato. In tali casi il collegio del tribunale di sorveglianza è presieduto da un magistrato di sorveglianza diverso dal magistrato di sorveglianza che ha pronunciato il provvedimento impugnato.
3. Il tribunale di sorveglianza provvede in camera di consiglio. L'udienza si svolge in forma collegiale con

la partecipazione del difensore e del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni. L'interessato, se presente, deve essere sentito e può presentare memorie. I servizi sociali minorili presentano la documentazione relativa al programma di trattamento individualizzato, all'evoluzione della personalità in funzione del trattamento attuato e alle prospettive di reinserimento.

4. Il tribunale di sorveglianza può delegare un giudice onorario che compone il collegio a sentire il giovane sottoposto a misura di sicurezza e a svolgere accertamenti per riferirne in udienza.

5. Il tribunale di sorveglianza delibera con ordinanza motivata, di cui dà lettura contestuale. Il provvedimento può prevedere che un giudice onorario effettui il monitoraggio del programma di reinserimento in accordo con i servizi sociali minorili e degli enti locali, anche ai fini di eventuali adeguamenti del programma all'evolversi della personalità del sottoposto a misura di sicurezza.

6. I provvedimenti del tribunale di sorveglianza pronunciati in primo grado sono appellabili alla sezione per i minorenni della corte di appello entro il termine di dieci giorni dalla lettura in camera di consiglio o, se l'interessato era assente, dalla loro comunicazione.

TITOLO IV
DISPOSIZIONI FINALI, DI COORDINAMENTO E TRANSITORIE

Art. 41.
(Norme abrogate).

1. L'articolo 79 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, l'articolo 75 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e l'articolo 30 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, sono abrogati.

Art. 42.
(Modifica dell'articolo 17 del codice penale).

1. L'articolo 17 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 17. – *(Pene principali: specie).* – Le pene principali stabilite per i delitti sono:

1) l'ergastolo;
2) la reclusione;
3) la multa.

Le pene principali stabilite per le contravvenzioni sono:

1) l'arresto;
2) l'ammenda.

Le pene principali stabilite per i minorenni che abbiano commesso reati fino al compimento della maggiore età sono:

1) la reclusione;
2) l'arresto;
3) le sanzioni sostitutive».

Art. 43.
*(Introduzione dell'articolo 26-*bis *del codice penale).*

1. Dopo l'articolo 26 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 26-*bis*. – *(Sanzioni sostitutive per i minorenni che abbiano commesso un reato fino al compimento della maggiore età).* – Le sanzioni sostitutive per i minorenni che abbiano commesso un reato fino al compimento della maggiore età consistono in:

1) semidetenzione;
2) permanenza domiciliare;
3) permanenza domiciliare nei fine settimana;
4) libertà controllata;
5) sanzioni a contenuto interdittivo;
6) sanzioni consistenti nello svolgimento di attività riparatorie di pubblica utilità».

Art. 44.
(Modifica all'articolo 27 del codice penale).

1. All'articolo 27 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Per i minorenni che abbiano commesso un reato fino al compimento della maggiore età quando la legge prevede la pena detentiva congiuntamente a quella pecuniaria si applica esclusivamente la pena detentiva. Quando la legge prevede solo la pena pecuniaria si applica, in caso di condanna, una sanzione a contenuto

interdittivo o consistente nello svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità, di durata non superiore a sei mesi».

Art. 45.
(Modifica dell'articolo 6 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448).

1. L'articolo 6 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, è sostituito dal seguente:

«Art. 6. – *(Servizi minorili). – 1.* In ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria si avvale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia. Può ricorrere altresì ai servizi sociali, socio-sanitari e sanitari istituiti dalle regioni e dagli enti locali».

Art. 46.
(Introduzione dell'articolo 6-bis *delle norme di attuazione, di condizionamento e transitorie di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272).*

1. Dopo l'articolo 6 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, di seguito denominate «norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272», è inserito il seguente:

«Art. 6-*bis. – (Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia).* – Il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, di seguito denominato "Dipartimento per la giustizia minorile", esercita le funzioni di programmazione, coordinamento, controllo e verifica delle attività dei centri per la giustizia minorile. Per l'espletamento delle attività tecniche il Dipartimento può avvalersi della collaborazione di operatori di strutture pubbliche esperti in pedagogia, psicologia, sociologia, criminologia, scienze dell'educazione, servizio sociale o mediazione penale o culturale».

Art. 47.
(Modifica dell'articolo 8 delle norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272).

1. L'articolo 8 delle norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n.272, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. – *(Servizi del Dipartimento per la giustizia minorile). – 1.* I servizi facenti parte del Dipartimento per la giustizia minorile sono:

a) i centri per la giustizia minorile;
b) gli uffici di servizio sociale per minorenni;
c) gli istituti penali per minorenni;
d) le comunità penali a custodia attenuata per minorenni;
e) gli istituti penali per giovani adulti;
f) le sezioni di semilibertà e di semidetenzione;
g) i centri di prima accoglienza;
h) le comunità pubbliche;
i) i centri polifunzionali.

2. I servizi del Dipartimento per la giustizia minorile possono avvalersi anche della collaborazione di operatori di strutture pubbliche esperti in pedagogia, psicologia, sociologia, criminologia, scienze dell'educazione, servizio sociale o mediazione penale o culturale».

Art. 48.
(Modifica dell'articolo 28 delle norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272).

1. L'articolo 28 delle norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, è sostituito dal seguente:

«Art. 28. – *(Spese per interventi). – 1.* Nell'applicazione della misura cautelare del collocamento in comunità o in comunità a custodia attenuata le spese per il collocamento in luogo diverso dall'abitazione familiare sono a carico del Ministero della giustizia.

2. Le spese relative al collocamento nelle comunità socio-educative del territorio, in sostituzione dell'abitazione familiare, per l'esecuzione delle altre misure cautelari non detentive, della sospensione del processo con messa alla prova, delle sanzioni sostitutive, delle misure alternative alla detenzione e delle misure di sicurezza, sono a carico delle regioni e degli enti locali che vi provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, utilizzando le quote di bilancio previste per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali attribuite dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

3. Ai sensi dell'articolo 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono a carico del Servizio sanitario nazionale le spese per il collocamento in comunità terapeutiche di minori sottoposti a misura penale per l'esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria».

Art. 49.
(Modifica all'articolo 123 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230).

1. Al comma 1 dell'articolo 123 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

«*c-bis)* dal Capo del Dipartimento per la giustizia minorile, o un suo delegato, con funzioni di vice presidente;

c-ter) dal Direttore generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento per la giustizia minorile».

Art. 50.
(Modifica dell'articolo 5 della legge 23 dicembre 2009, n. 192).

1. All'articolo 5 della legge 26 dicembre 2009, n. 192, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«*4-bis.* Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione delle somme versate dalle regioni, dalle province, dai comuni e da altri enti pubblici e privati all'entrata del bilancio dello Stato, in termini di competenza e di cassa, relativamente alle spese per attività, progetti e interventi sulle strutture e sugli impianti nell'ambito delle unità previsionali di base "funzionamento" e "interventi" del programma "giustizia minorile" e dell'unità previsionale di base "investimenti" del programma "edilizia penitenziaria, giudiziaria e minorile", nell'ambito della missione "giustizia" dello stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno finanziario 2010».

Art. 51.
(Riorganizzazione del personale e degli uffici centrali e periferici del Dipartimento).

1. È autorizzata un'integrazione dell'organico del personale del Dipartimento di trecento unità per i profili professionali dell'area educativa, sociale e trattamentale, di quattrocento unità per i profili professionali dell'area di assistenza e vigilanza e di novanta unità per i profili professionali del personale di supporto tecnico, amministrativo e contabile.

2. Le assunzioni derivanti dall'aumento delle dotazioni organiche di cui al comma 1 restano escluse dalla programmazione delle assunzioni.

Art. 52.
(Copertura finanziaria).

1. Per le finalità di cui alla presente legge sono stanziati 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, a valere sulle risorse derivanti dall'attuazione delle disposizioni del comma 1 dell'articolo 30-*bis* del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come modificato dal comma 2 del presente articolo.

2. Al comma 1 dell'articolo 30-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera *a)*, le parole: «12,6 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «13,1 per cento»;

b) alla lettera *b)*, le parole: «11,6 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «12,1 per cento»;

c) alla lettera *c)*, le parole: «10,6 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «11,1 per cento»;

d) alla lettera *d)*, le parole: «9 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «9,5 per cento»;

e) alla lettera *e)*, le parole: «8 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «8,5 per cento».

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B04
GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno …… 1

b. tipo di atti:

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Legge	n. 112 del 12 Luglio 2011	Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	GU n. 116 del 19 luglio 2011

OBIETTIVO

Denominazione
Istituzione del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Atto di natura legislativa che istituisca la figura del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nel rispetto degli standard internazionali previsti dai Principi di Parigi e dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Indicatori
Nomina del Garante
Adozione del Regolamento

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Governo e Parlamento

Camera dei deputati (atto n. 2008): Presentato dal Ministro senza portafoglio per le pari opportunità (Carfagna) l'11 dicembre 2008.
Assegnato alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XII (Affari sociali), in sede referente, il 5 gennaio 2009, con pareri delle Commissioni II, III, V, XI, XIV e Questioni regionali.
Esaminato dalle Commissioni I e XII, in sede referente, il 12 e 26 febbraio 2009, il 12 e 17 marzo 2009, il 20 maggio 2009, il 21 e 27 luglio 2009, il 23 settembre 2009, il 15 e 22 febbraio 2011, l'8 e 9 marzo 2011.
Esaminato in aula il 29 settembre 2009, il 6 e 7 ottobre 2009 ed approvato il 16 marzo 2011.
Senato della Repubblica (atto n. 2631): Assegnato alla Commissione 1^ (Affari costituzionali), in sede referente, il 24 marzo 2011, con pareri delle Commissioni 2^, 3^, 5^, 12^, 14^ e Questioni regionali.
Esaminato dalla Commissione 1^, in sede referente, il 13 e 19 aprile 2011, il 4 e 24 maggio 2011 e il 7 giugno 2011.
Relazione scritta annunciata il 10 giugno 2011 (atto n. 2631/A) relatore on. Anna Maria Serafini. Esaminato in Aula il 7, 14 e 15 giugno 2011 ed approvato il 22 giugno 2011.

Soggetti collaboratori
Terzo settore, Osservatorio nazionale su infanzia e adolescenza, Associazione italiana dei magistrati per i minori e la famiglia, Associazione degli avvocati di diritto della famiglia e dei minori, Regioni, Province, Comuni

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Bambini e adolescenti che vivono in Italia

RISORSE

Anno	Ente erogatore/titolare	Finanziamento	Atto di riferimento
2011		€ 750 mila euro	
2012		€ 1,5 milioni	

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Monitoraggio contenuti legge

Piano nazionale	Legge istitutiva
Essere competente e autonoma dalla Pubblica Amministrazione (…) in particolare con garanzia di indipendenza economica mediante determinazione annuale di un apposito fondo per la propria operatività.	**Art. 1** **(…)** è istituita l'Autorità garante per l'infanzia eadolescenza, di seguito denominata «Autorità garante», che esercita le funzioni e i compiti ad essa assegnati dalla presente legge, con poteri autonomi di organizzazione, con

	indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica. Art. 7 Copertura finanziaria 1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 5 della presente legge, pari ad euro 750.000 per l'anno 2011 e ad euro 1.500.000 a decorrere dall'anno 2012, si provvede, quanto a euro 750.000 per l'anno 2011, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come rideterminata dalla Tabella C allegata alla legge 13 dicembre 2010, n. 220, e, quanto a euro 1.500.000 a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2012 e 2013 dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2011- 2013, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2011, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.
Possedere elevatissima e riconosciuta competenza nel campo dei diritti dei minori, come qualità essenziali dei titolari dell'ufficio	**Art. 2** Il titolare dell'Autorità garante è scelto tra persone di notoria indipendenza, di indiscussa moralità e di specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza nel campo dei diritti delle persone di minore età nonché delle problematiche familiari ed educative di promozione e tutela delle persone di minore età,
Avere spazi e forme di partecipazione dei ragazzi alle proprie attività e alla redazione delle sue proposte	**Art. 3(…)** d) assicura forme idonee di consultazione, comprese quelle delle persone di minore età
Funzioni:	
a. Funzioni promozionali di natura informativa e operativa	a) promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché del diritto della persona di minore età ad essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo;
b. Funzioni di proposta politica (…) per la legislazione generale (in particolare per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori) e per la realizzazione di politiche sociali attente ai diritti dei minori.	f) esprime il proprio parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, previsto dall'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, nei termini e con le modalità stabiliti dall'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, prima della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007; g) segnala al Governo, alle regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute;

	i) esprime il proprio parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione di New York, da allegare al rapporto stesso; 3. L'Autorità garante può esprimere pareri al Governo sui disegni di legge del Governo medesimo nonché sui progetti di legge all'esame delle Camere e sugli atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. 11. L'Autorità garante può formulare osservazioni e proposte per la prevenzione e il contrasto degli abusi sull'infanzia e sull'adolescenza in relazione alle disposizioni della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta delle persone, e della legge 6 febbraio 2006, n. 38, recante disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet, nonché dei rischi di espianto di organi e di mutilazione genitale femminile, in conformità a quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2006, n. 7, recante disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile.
c. Funzioni di promozione di iniziative di ascolto dei minori	Art.3 b) esercita le funzioni di cui all'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77;
d. Funzione di studio e di relazione (…) sia come autore della relazione generale annuale al Parlamento sulla condizione dei minori in Italia	
e. Funzione di amministrazione attiva e di controllo, al fine di: - **Cooperare con gli organismi internazionali che si occupano di infanzia** - **Sollecitare le strutture a intervenire** - **Operare un raccordo con gli esistenti garanti regionali** - **Avere un coordinamento organico con le forze sociali e l'associazionismo**	c) collabora all'attività delle reti internazionali dei Garanti delle persone di minore età e all'attività di organizzazioni e di istituti internazionali di tutela e di promozione dei loro diritti. Collabora, altresì, con organizzazioni e istituti di tutela e di promozione dei diritti delle persone di minore età appartenenti ad altri Paesi; 6. Nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle autonomie locali in materia di politiche attive di sostegno all'infanzia e all'adolescenza, l'Autorità garante assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe, che le regioni possono istituire con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante. 7. Ai fini di cui al comma 6 è istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di seguito denominata «Conferenza», presieduta dall'Autorità garante e composta dai garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza, o da figure analoghe, ove istituiti. La Conferenza è convocata su iniziativa dell'Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza, o di figure analoghe. 8. La Conferenza, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle regioni, svolge i seguenti compiti: a) promuove l'adozione di linee comuni di azione dei garanti regionali o di figure analoghe in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da attuare sul piano regionale e nazionale e da promuovere e sostenere nelle sedi internazionali;

	b) individua forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale. Art.3 assicura forme idonee di consultazione, comprese quelle delle persone di minore età e quelle delle associazioni familiari, con particolare riferimento alle associazioni operanti nel settore dell'affido e dell'adozione, nonché di collaborazione con tutte le organizzazioni e le reti internazionali, con gli organismi e gli istituti per la promozione e per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e negli altri Paesi, con le associazioni, con le organizzazioni non governative, con tutti gli altri soggetti privati operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti delle persone di minore età nonché con tutti i soggetti comunque interessati al raggiungimento delle finalità di tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età;
f. Funzioni di monitoraggio e vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali in raccordo con le altre istituzioni	L'Autorità garante può richiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto pubblico, compresi la Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e il Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, e a qualsiasi ente privato di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela delle persone di minore età, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Art. 4 Informazioni, accertamenti e controlli 1. L'Autorità garante può richiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto pubblico, compresi la Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e il Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, e a qualsiasi ente privato di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela delle persone di minore età, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 2. L'Autorità garante può richiedere alle amministrazioni competenti di accedere a dati e informazioni, nonché di procedere a visite e ispezioni, nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, presso strutture pubbliche o private ove siano presenti persone di minore età . 3. L'Autorità garante può altresì effettuare visite nei luoghi di cui alle lettere b), c), d) ed e) del comma 1 dell'articolo 8 delle norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza per i minorenni o del giudice che procede. 4. L'Autorità garante può richiedere ai soggetti e per le finalità indicate al comma 1 di accedere a banche di dati o ad archivi, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

	5. I procedimenti di competenza dell'Autorità garante si svolgono nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di accesso, partecipazione e trasparenza.
- **Facoltà di intervenire nei procedimenti civili e amministrativi, di prendere visione degli atti e di impugnare i provvedimenti**	
- **Attività di indagine e informazione in relazione alla violazione dei diritti dei minori di cui abbia conoscenza**	
- **Relazione periodica sulla condizione dei minori che vivono fuori dalla famiglia**	Art. 3 4. L'Autorità garante promuove, a livello nazionale, studi e ricerche sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, avvalendosi dei dati e delle informazioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dagli articoli 1 e 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dall'articolo 3 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007, nonché dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, di cui all'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269. L'Autorità garante puo' altresì richiedere specifiche ricerche e indagini agli organismi di cui al presente comma.
- **Trasmissione di segnalazioni al procuratore della Repubblica per i minorenni, al procuratore della Repubblica ordinario e al giudice tutelare.**	h) segnala, in casi di emergenza, alle autorità giudiziarie e agli organi competenti la presenza di persone di minore età in stato di abbandono al fine della loro presa in carico da parte delle autorità competenti; 9. L'Autorità garante segnala alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni situazioni di disagio delle persone di minore età, e alla procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della procura medesima. 10. L'Autorità garante prende in esame, anche d'ufficio, situazioni generali e particolari delle quali è venuta a conoscenza in qualsiasi modo, in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore età, ivi comprese quelle riferibili ai mezzi di informazione, eventualmente segnalandole agli organismi cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione.

Monitoraggio situazione regionale

Sono sempre di più le Regioni italiane che hanno approvato degli anni una legge istitutiva di un Garante /Difensore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come:

Veneto, Legge Regionale, 9 agosto 1988, n.42	Pubblico Tutore: Aurea Dissegna
Friuli-Venezia Giulia; Legge Regionale 24 Maggio 2010, n.7	Previsto Ufficio con funzione di Garante
Marche, Legge Regionale 15 ottobre 2002, n.18	Garante: Italo Tanoni (Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini)
Lazio, Legge Regionale 28 Ottobre 2002, n. 38	Garante: Francesco Alvaro

Calabria, Legge Regionale 12 novembre 2004, n.28	Garante: Marilina Intrieri
Emilia Romagna, Legge Regionale 17 febbraio 2005, n.9	Garante: Luigi Fadiga
Campania, Legge Regionale25 luglio 2006, n.17	Non rinominato
Molise, Legge Regionale 2 ottobre 2006, n.32	Non rinominato
Liguria, Legge 24 maggio 2006, n.12, Legge 16 marzo 2007, n.9 e Legge regionale 6 ottobre 2009, n.38	Garante: Francesco Lalla (anche difensore civico)
Provincia Autonoma di Trento, Legge provinciale 11 febbraio 2009, n. 1	Garante: Raffaello Sanpaolesi (anche difensore civico)
Lombardia; Legge Regionale 30 marzo 2009, n. 6,	Non nominato
Basilicata, Legge Regionale 29 giugno 2009, n. 18	Non nominato
Umbria, Legge regionale 29 luglio 2009, n. 18	Non nominato
Piemonte, Legge Regionale 9 dicembre 2009, n. 31	Non nominato
Toscana, Legge Regionale 1-3-2010, n. 26	Garante: Grazia Sestini
Provincia Autonoma di Bolzano, Legge Provinciale 26 giugno 2009, n.3	Garante: Vera Nicolussi-Leck
Puglia, Art. 30, Legge Regionale del 10 luglio 2006, n. 19	Garante: Rosangela Paparella
Sardegna, Legge Regionale, 7 febbraio 2011, n. 8	Non nominato
L'Abruzzo, con Legge Regionale 2 giugno 1988, n. 46 ha affidato in convenzione la funzione ed il ruolo di "Difensore dell'infanzia" al Comitato Italiano per l'UNICEF	

Fonte: UNICEF Italia

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B05
LA MEDIAZIONE

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (la mediazione rappresenta un grande strumento per sedare i conflitti a vantaggio della serenità degli adolescenti coinvolti)

Analisi di contesto
N. servizi pubblici di mediazione familiare suddivisi per regione
N. servizi per la mediazione penale e penitenziaria suddivisi per regione
N. servizi per la mediazione culturale suddivisi per regione
N. servizi privati di mediazione familiare suddivisi per regione

Nell'ambito della mediazione familiare:
N. mediazioni il cui esito è stato conciliativo suddivisi per regioni
N. giorni, durata media percorso di mediazione portato a termine, suddivisi per regione
N. sedute prima di abbandonare il percorso di mediazione, suddiviso per regione

Abbandono unilaterale di un genitore del percorso di mediazione
Abbandono della coppia al percorso di mediazione prima del termine previsto

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno ……

b. tipo di atti:

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
L.R. Regione Calabria	n. 1 2/2/2004	Politiche regionali per la famiglia (Inclusione dei servizi di mediazione per la famiglia)	
D.G.R Regione Emilia Romagna	n. 2078 14/12/09	Ripartizione **del**le risorse **del** fondo sociale regionale ai sensi **del**l'art.47 comma 3 **del**la l.r. 2/03 e individuazione **del**le azioni per il perseguimento degli obiettivi di cui alla **Del**iberazione **del**l'Assemblea legislativa n.265 **del** 24 novembre **2009** (Sostegno alla mediazione famigliare e alla mediazione interculturale)	
LR Regione Lazio	n. 26 24 /12/2008	Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare	
L.R. Regione Liguria	n. 34 7/10/2008	Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà.	

Delib.Ass.Legisl. Regione Liguria	n. 1621 27/11/2009	Linee-guida per le attività consultoriali. *(anche a favore della mediazione familiare)*	
L.R Regione Lombardia	n. 34 14/12/2004	Politiche regionali per i minori (Mediazione familiare svolta dai consultori familiari)	
D.G.R. Regione Molise	n. 788 20/07/2009	**"Programma regionale di azioni e iniziative a favore degli immigrati"** (Servizi di educazione interculturale)	
L.R. Regione Piemonte	n. 37 30/12/2009	Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazioni di difficoltà	
L.R. Regione Puglia	n. 32 04/12/2009	Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia	
D.G.R. Regione Puglia	n. 405/2009	L.R. n. 23/2008 "Piano di Salute 2008-2010" e D.G.R. n. 2013 del 27.11.2007. Intesa della Conferenza Unificata per l'attivazione di interventi, iniziative ed azioni finalizzate alla realizzazione delle indicazioni presenti all'art. 1, co. 1250 e co. 1251, lett. b) e c) della L. 296/2006. Approvazione Linee Guida e Progetti Sperimentali per la riorganizzazione della rete consultoriale. (Promozione dei servizi di mediazione linguistico-culturale e della mediazione penale)	
L.R. Regione Toscana	n. 41 24/02/05	Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale (promuove la realizzazione dei centri di assistenza e di Mediazione familiare)	
PDL Regione Toscana	n. 435 10/01/2012	Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà	
DCR Regione Umbria	n. 368 **19/1/2010**	Secondo piano sociale regionale (2010/2012) (Promuove lo sviluppo e il potenziamento dei servizi di mediazione familiare)	
L.R Regione Umbria	n. 13 16 /2/2010	Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia (La mediazione familiare è inclusa tra i servizi disciplinati a favore della famiglia).	
D.G.R Regione Veneto	n. 215 3/02/2010	Linee guida per il Servizio di Consultorio Familiare nella Regione del Veneto ***(anche a favore della mediazione familiare)***	
L.R. Regione Valle d'Aosta	n. 34 25/10/2010	Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013. (Promozione di vari tipi di mediazione interculturale)	
D.G.P. Provincia autonoma Trento	n. 1391 24/06/2011	Protocollo d'intesa Provincia e Tribunale per istituzione punto informativo di mediazione Familiare	

OBIETTIVO

Denominazione

Promuovere nei giovani e in tutta la comunità la cultura del dialogo

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

Atto di natura normativa per l'introduzione in Italia dell'istituto della mediazione, compresa quella culturale

Attivazione dei servizi di mediazione familiare e potenziamento di quelli esistenti

Attivazione di servizi per la mediazione penale e penitenziaria

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero Giustizia, PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Soggetti collaboratori
Ministero Istruzione, Regioni, GEMME (Gruppo Europeo Magistrati per la Mediazione)

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: minori
- Indiretti: mondo della scuola, mediatori culturali e familiari, operatori dei servizi sociali

---

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B05 tratta dal Report finale di monitoraggio

Nonostante il Piano d'azione faccia espresso riferimento alla mediazione penitenziaria e penale, nell'incontro specificatamente dedicato a questo tema il gruppo di lavoro si è occupato – data la sua preponderante diffusione – essenzialmente di mediazione familiare e culturale; così, anche il presente lavoro rimanda per il tema della mediazione penale e penitenziaria all'analisi condotta sulle azioni B02 e B03.
Crediamo sia opportuno ricordare altresì che la mediazione familiare potrebbe determinare una vita migliore per un numero di gran lunga superiore di minori rispetto alle altre tipologie di mediazione: si tratta infatti di più di un milione di minori che risentirebbero certamente in modo positivo di un percorso preventivo e extragiudiziario.
Nell'ambito della mediazione civile, le disposizioni normative di diritto europeo delineano un certo modello di istituto di mediazione (vedi per l'Unione Europea la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale e la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 1 del 21 gennaio del 1998), che è poi confluito a livello nazionale nel dlgs 28/2010 il quale, tuttavia, promuove la diffusione dell'istituto giuridico della mediazione prevedendone l'obbligatorietà e, su questo punto, non mancano forti critiche. Oggi, infatti, esiste un vivo dibattito sull'opportunità di introdurre o meno l'elemento dell'obbligatorietà dell'utilizzo di questo strumento sia per quanto concerne le controversie civili e commerciali sia per quelle che riguardano il diritto di famiglia: infatti, se l'obbligatorietà garantirebbe la possibilità di farne ampia applicazione, la volontarietà, d'altro canto, ne rappresenta un tradizionale presupposto. A tal proposito, fra le varie proposte di legge in materia, si deve ricordare il disegno di legge S.957 presentato al Senato il 29 luglio 2008 sulle "Modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di affidamento condiviso" in corso di esame in commissione il 10 luglio 2012, che propone la mediazione familiare come strumento di supporto alla coppia e ritiene opportuna l'informazione obbligatoria sulle potenzialità di un eventuale percorso di mediazione prima di qualsiasi contatto con la via giudiziale. Nell'intervento del 28 marzo 2011 presso il Senato, proprio sul DDL 957 lo stesso Prof. Claudio Alberghini ha dato ampio risalto all'istituto della mediazione, sottolineando l'importanza di introdurre puntuali obblighi di formazione e precisi requisiti professionali e ricordando che ancora oggi la mediazione familiare non ha un riconoscimento giuridico.
In ogni modo, la legge su cui vale la pena cominciare a riflettere per affrontare questo tema ci sembra la n. 54 del 2006 che prevede il ricorso all'istituto della mediazione in un'ipotesi specifica e molto delicata: come uno strumento di prevenzione nei conflitti legati alle separazioni (vedi art. 1

ultimo comma, Modifiche al codice civile) dove esplicitamente si stabilisce che "Qualora ne ravvisi l'opportunità, il giudice, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, può rinviare l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 155 per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli". Si tratta, quindi, di una norma che ha introdotto un "nuovo" potere discrezionale del giudice facente capo alla possibilità che questi rimetta le parti in causa davanti a un collegio di esperti affinché, in quella sede, nascano accordi, tra i coniugi, intesi a regolamentare la nuova gestione familiare successiva alla crisi coniugale; ma che, di certo, non introduce la figura del mediatore familiare professionale stabilendone i requisiti per l'*esercizio dell'attività.*

Infatti, per introdurre l'istituto giuridico della mediazione nel nostro Paese non possono essere sufficienti né una disposizione così scarna e dal carattere così specifico né delle singole iniziative regionali, in quanto solo un organico intervento statale può garantire equità e trasparenza nell'esercizio della professione di mediatore, anche se, comunque, deve essere ricordato che, nell'ambito delle proprie competenze, alcune Regioni hanno previsto delle disposizioni normative su questa materia. A parte il tentativo della Regione Lazio che ha approvato la LR 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare) che poi è stata fatta oggetto di dichiarazione di incostituzionalità da parte dalla Corte Costituzionale[1], la Regione Liguria con la LR 7 ottobre 2008, n. 34, Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà, nel riconoscere l'importanza che i ruoli dei genitori rivestono nelle diverse fasi della crescita psicofisica dei minori anche dopo la separazione, ha promosso interventi in favore dei genitori separati. In particolare, ha promosso protocolli di intesa tra Enti locali, istituzioni e ogni altro soggetto operante in tutela dei minori e a sostegno dei genitori separati, diretti alla realizzazione di reti e sistemi articolati di assistenza in modo omogeneo sul territorio regionale e ha sostenuto la realizzazione dei Centri di Assistenza e Mediazione Familiare, nell'ambito degli interventi di cui alla LR 24 maggio 2006, n. 12 (Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari) al fine di fornire un sostegno alla coppia in fase di separazione o divorzio per raggiungere un accordo sulle modalità di realizzazione dell'affidamento condiviso, previsto dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, e che operano in stretta collaborazione con la rete dei consultori e possono essere costituiti nel numero di uno per ogni territorio afferente le Aziende sanitarie locali. Lo stesso vale per la Regione Piemonte, con la LR 30 dicembre 2009, n. 37, Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà, e per la Regione Toscana: quest'ultima, nella proposta di legge del 2010 sulle Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà si propone di promuovere interventi di tutela e di solidarietà in favore dei genitori separati prevedendo la realizzazione dei Centri di Assistenza e di Mediazione Familiare (nell'ambito degli interventi di cui alla LR 24 gennaio 2005, n. 41, Sistema Integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). Fra le Regioni che hanno incluso la mediazione familiare nei servizi per la famiglia o per i minori sono da ricordare: la Calabria, in particolare l'art. 5 della LR n. 1 del 2 febbraio 2004 intitolata Politiche regionali per la famiglia; gli artt. 5 e 6 della LR n. 34 del 14 dicembre 2004, Politiche regionali per i minori della Regione Lombardia che indica, fra le attività svolte dai consultori, la mediazione familiare. La Regione Umbria con la LR 16 febbraio 2010, n. 13, (Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia) e il Piano sociale regionale 2010-2012 promuove lo sviluppo e il potenziamento dei servizi di mediazione familiare quali strumenti di supporto qualificato a coppie in crisi, allo scopo principale di sostenere i genitori nell'individuazione delle decisioni più appropriate, con particolare riguardo agli interessi dei figli minori.

Alcune Regioni hanno predisposto linee guida con le quali viene offerto un servizio di mediazione: fra queste c'è la Regione Liguria, con DGR 27 novembre 2009, n. 1621, Linee-guida per le attività consultoriali che ha preso in considerazione, al punto III, la mediazione familiare, con azioni rivolte

[1] La sentenza 12-15 aprile 2010, n. 131, dichiarava l'illegittimità della legge regionale in quanto invasiva della competenza statale perché prevedeva la figura professionale del mediatore familiare e un elenco regionale dei mediatori familiari. La legge aveva anche dato una definizione della mediazione familiare, disciplinato le caratteristiche del mediatore, stabilendone gli specifici requisiti per l'esercizio dell'attività, e prevedeva un apposito elenco delle condizioni per l' iscrizione in esso, non rilevando la circostanza della forma dipendente o autonoma del rapporto di lavoro tra il mediatore e la Regione Lazio.

ai “conflitti della salute della coppia” e alla realizzazione di interventi che consentano azioni prolungate nel tempo a favore dei giovani e delle coppie (es.: “laboratori”, “centri giovani” ecc.); la Regione Veneto, DGR 3 febbraio 2010, n. 215, Approvazione Linee guida per il servizio di Consultorio familiare. DGR 3914/08; la Provincia autonoma di Trento ha predisposto Linee guida per l’organizzazione del servizio di “mediazione familiare” del 10 luglio 2009 e con DGP 24 giugno 2011, n. 1391 è stato approvato lo schema di protocollo d’intesa tra la Provincia Autonoma di Trento e il Tribunale Ordinario di Trento per istituire un Punto informativo di mediazione familiare presso il Tribunale Ordinario di Trento e, pochi mesi più tardi, con DGP 30 settembre 2011, n. 2075 è stato approvato lo schema di protocollo d’intesa tra la Provincia Autonoma di Trento e il Tribunale Ordinario di Rovereto per l’istituzione di un Punto informativo di mediazione familiare presso il Tribunale Ordinario di Trento.

La Regione Emilia-Romagna con DGR n. 2078/09 al punto 2.3.2.1 ha previsto fra le azioni e gli interventi a sostegno dei programmi di assistenza temporanea e integrazione sociale a favore delle vittime di tratta, sfruttamento e riduzione in schiavitù – art. 13 L. 228/2003 e art. 18 dlgs 286/1998: mediazione e accompagnamento ai servizi, tutela della salute, prima assistenza e accoglienza, protezione sociale, interventi per autonomia (formazione scolastica, professionale e linguistica, azioni di orientamento, counselling e laboratori motivazionali, assistenza legale e sostegno psicologico), ricongiungimenti familiari, rimpatri assistiti, tutela legale, raccordo con le forze dell’ordine e con i soggetti pubblici e privati del territorio. Inoltre, per il sostegno all’attività di documentazione, formazione e diffusione della mediazione familiare e per il supporto al regolare funzionamento del Centro di documentazione regionale sulla mediazione familiare, collocato presso il Centro per le famiglie di Ravenna, di cui alla lettera c) primo alinea, è destinato al Consorzio dei Servizi Sociali di Ravenna, sede del Centro per le famiglie, un contributo complessivo di Euro 25.000,00 che verrà erogato, per una quota pari al 50% del finanziamento assegnato, a presentazione del programma di attività a beneficio di tutti i mediatori familiari della Regione. La Regione segnala il servizio di mediazione familiare nei Centri per le famiglie della regione pensato per le coppie in fase di separazione o già separate per la realizzazione dell’accordo separativo per non coinvolgere i figli nei possibili conflitti relazionali della separazione. Vi operano circa 50 mediatori formati con specifico corso di formazione: assistenti sociali, psicologi, pedagogisti, educatori e altri professionisti del campo psicosociale.

Per quanto riguarda la mediazione interculturale, in assenza di una normativa nazionale specifica[2] (a parte diverse proposte di legge), alcune Regioni hanno approvato delle disposizioni specifiche in materia. Fra queste si annovera la Regione Valle d’Aosta che, infatti, con la LR 25-10-2010, n. 34, Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013, promuove vari tipi di mediazione fra cui quella interculturale per gli immigrati e favorisce vari progetti (vedi le deliberazioni della Giunta regionale n. 2178 in data 13 agosto 2010 e n. 2039 in data 2 settembre 2011 concernenti Progetti di mediazione interculturale); le deliberazioni della Giunta regionale n.

[2] Anche se il tema della mediazione interculturale, intesa come strumento utile all’integrazione degli stranieri e alla valorizzazione delle diversità, è stato introdotto per la prima volta nella normativa nazionale dall’art. 36 e dall’art. 40 della L. 40 del 6 marzo 1998, “*Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”, in seguito recepiti rispettivamente dall’art. 38 e dall’art. 42 del dlgs 286 del 25 luglio del 1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione.* Il Testo Unico sull’immigrazione all’art. 38, completamente dedicato all’“*Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale*”, al co. 7, lettera b), stabilisce che con apposito regolamento saranno adottate le disposizioni relative ai “*criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e degli studi effettuati nei Paesi di provenienza ai fini dell’inserimento scolastico, nonché dei criteri e delle modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche con l’ausilio di mediatori culturali qualificati.* D’altra parte la L. 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” all’art. 12, (Figure professionali sociali), prevede che con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione e dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, sulla base dei criteri e dei parametri individuati dalla Conferenza unificata siano definiti i profili professionali delle figure professionali sociali. Lo stesso articolo prevede inoltre che con regolamento del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare di concerto con i Ministri della sanità e dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica e d’intesa con la Conferenza unificata siano definite: *a)* le figure professionali sociali da formare con i corsi di laurea; *b)* le figure professionali da formare in corsi di formazione organizzati dalle regioni, nonché i criteri generali riguardanti i requisiti per l’accesso, la durata e l’ordinamento didattico dei medesimi corsi di formazione; *c)* i criteri per il riconoscimento e la equiparazione dei profili professionali.

3571 del 17 dicembre 2010, n. 934 in data 22 aprile 2011 e n. 3064 in data 16 dicembre 2011 con cui la regione ha predisposto dei Progetti per l'insegnamento della lingua italiana nonché, con l'approvazione delle deliberazioni della Giunta regionale n. 2531 in data 1° settembre 2006 e n. 1313 del 9 maggio 2008, il Registro regionale dei mediatori interculturali. Annualmente viene pubblicato un bando per la certificazione delle competenze di nuovi mediatori e ogni due anni è prevista la revisione dei requisiti per mantenere e aggiornare l'iscrizione al registro regionale. I mediatori interculturali formati sono presenti negli ospedali, in alcuni uffici pubblici, all'interno delle istituzioni scolastiche, nelle carceri.
Anche la Regione Puglia con LR 4-12-2009 n. 32, Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia, all'art. 12, Integrazione culturale, si è dotata di uno strumento per promuovere lo sviluppo di relazioni interculturali tra cittadini stranieri e italiani, supportando enti locali ed enti di tutela per diverse tipologie di interventi, come i servizi di mediazione linguistico-culturale che offrono figure professionali di mediazione e di accompagnamento e orientamento dei cittadini stranieri, al fine di facilitare i rapporti con le istituzioni pubbliche e private; facilitare la convivenza tra cittadini stranieri e comunità locali e tra le diverse comunità di provenienza; facilitare l'accesso ai servizi e alle prestazioni in ambito sociale, culturale, dell'istruzione, della formazione, dell'inserimento lavorativo, della sanità e della giustizia secondo quanto definito dall'articolo 42 del TU emanato con dlgs 286/1998, come modificato dall'art. 6, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del dlgs 113/1999, e dalle direttive regionali in materia di modalità di impiego nella rete dei servizi. Nell'ambito del "Programma di riorganizzazione della rete consultoriale" approvato con DGR n. 405/2009, è stato approvato anche il Programma per la mediazione culturale nei consultori familiari. Inoltre, con l'Ufficio Scolastico Regionale sono state concordate le Linee guida per l'attuazione del progetto "Il Volontariato per la legalità e la cittadinanza solidale nelle scuole di Puglia", approvato con DGR n. 1120 del 30/6/2009, che ha interessato 28 scuole secondarie con la finalità di riutilizzare il tempo dei ragazzi colpiti da sanzioni disciplinari per motivi di bullismo. Infine, nell'ambito del Primo Piano di Azione regionale per le famiglie, approvato con DGR n. 1818/2007, la Regione ha istituito la Rete provinciale dei Centri Risorse Famiglia e ha creato centri/sportelli provinciali di mediazione civile e penale delle famiglie in difficoltà e con casi di recupero minorile da centri penali. Con la riapprovazione del programma per il finanziamento dei Centri Risorse Famiglia provinciali, DGR n. 652 del 1/4/2011, la Regione e le Province si impegnano a costituire dei centri provinciali di mediazione civile e penale. La Regione ha approvato la DGR 2638/2010 Interventi in favore degli immigrati, che contiene Linee di indirizzo per l'anno 2010 al Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza sociale e interventi volti a migliorare le condizioni di vita delle persone immigrate sul territorio regionale e accrescere le opportunità di inclusione sociale delle stesse, con riferimento particolare al tema della mediazione e l'avvio di centri interculturali.
La Regione Lombardia non dispone di una normativa uniforme in materia di definizione e qualificazione della figura professionale del mediatore interculturale. Pur nell'assenza di un quadro normativo di riferimento, è da segnalare l'azione diretta dalla Regione "Mediazione linguistico-culturale". Si tratta di un progetto che punta a favorire la corretta utilizzazione dei servizi da parte delle utenze svantaggiate, intervenendo specificatamente nei settori dell'inserimento scolastico e dell'accesso ai servizi socio-sanitari.
La Regione Molise, infine, segnala la DGR n. 788 del 20.07.2009 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – Programma Regionale di azioni e iniziative a favore degli immigrati anno 2008) alcune azioni per il potenziamento dell'intervento finalizzato all'integrazione sociale e scolastica degli alunni stranieri e delle loro famiglie (già realizzato in via sperimentale) da realizzarsi in collaborazione con l'Unicef Molise e la Direzione Scolastica Regionale; e interventi di Educazione Interculturale in collaborazione con le istituzioni scolastiche della Regione.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B06
SISTEMA DELLE TUTELE DEI MINORI E PROTEZIONE DEI MINORI DALL'ABUSO E DAL MALTRATTAMENTO

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
N. minori vittime di reati:
Altro da definire

MODIFICARE TENENDO CONTO DI:
Fattispecie di reato specifiche oggetto della Ricognizione:
A. Atti sessuali
1) violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.);
2) atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.);
3) corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.);
4) violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.).

B. Sfruttamento
1) prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.);
2) pornografia minorile (art. 600 ter c.p.);
3) detenzione di materiale pornografico (art. 600 quater c.p.);
4) pornografia virtuale (art. 600 quater 1 c.p.);
5) iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 quinquies c.p.);
6) riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.);
7) tratta di minori (art. 601, comma 2 c.p.);
8) acquisto e alienazione di schiavi (art. 602, comma 2 c.p.);
9) immigrazione clandestina al fine di sfruttamento sessuale (art. 12 comma 3 e 3 ter D.L.vo 286/98).
10) "fatto commesso all'estero" (art. 604 c.p.) onde dare rilievo al principio di extraterritorialità del reato presente nella normativa italiana.

Fattispecie di reato immediatamente rilevanti se in associazione a reati specifici oggetto della Ricognizione

1) Incesto (art. 564 c.p.);
2) violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.);
3) abuso dei mezzi di correzione o di disciplina (art. 571 c.p.);
4) maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (art. 572 c.p.);
5) omicidio (art. 575 c.p.);
6) infanticidio in condizioni di abbandono materiale e morale (art. 578 c.p.);
7) percosse (art. 581 c.p.);
8) lesione personale (art. 582. c.p.);
9) pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-bis c.p.);
10) omicidio preterintenzionale (art. 584 c.p.);
11) omicidio colposo (art. 589 c.p.);

12) abbandono di persone minori o incapaci (art. 591 c.p.);
13) omissione di soccorso (art. 593 c.p.);
14) sequestro di persona “per motivi sessuali” (art. 605 c.p.);
15) violenza privata (art. 610 c.p.);
16) interferenze illecite nella vita privata (art. 615bis c.p.);
17) circonvenzione di incapace (art. 643 c.p.)
18) molestia o disturbo alle persone (art. 660 c.p.);
19) accattonaggio (art. 671 c.p.).

DATI STATISTICI ATTUALI DEDUCIBILI DAI SISTEMI Re.Ge. E SDI

- delitti commessi e denunciati all’Autorità giudiziaria;
- autore noto-non noto;
- autore in stato di libertà o stato di arresto;
- periodo in cui è stato commesso il delitto.
- delitti denunciati per tipo di delitto per i quali l’Autorità giudiziaria ha iniziato l’azione penale, di cui autori ignoti e distribuzione territoriale per tipo;
- persone denunciate per le quali l’Autorità giudiziaria ha iniziato l’azione penale, di cui minori, distinzione per sesso e per tipo di delitto;
- condannati adulti e minorenni per tipo di delitto;
- denunce per tipologia di delitto per le quali l’Autorità giudiziaria ha iniziato l’azione penale, con indicazione se la denuncia riguarda un solo delitto o più delitti;
- delitti e persone denunciati (di cui minori) per i quali l’Autorità giudiziaria ha iniziato l’azione penale per tipo di delitto, Provincia e Regione;
- distribuzione territoriale (delitti, denunce, persone denunciate, condannati, Comuni, Province, Regioni, Estero);
- benefici di legge concessi;
- misure di sicurezza;
- minorenni (imputabili e non imputabili) denunciati alle Procure per minorenni secondo lo status (libero, arrestato, accompagnato, sottoposto a fermo), il sesso e il tipo di delitto (Fonte Re.Ge. Minori);
- minorenni condannati (Fonte Re.Ge. Minori).
- delitti denunciati all’Autorità giudiziaria;
- persone denunciate all’Autorità giudiziaria;
- minori denunciati all’Autorità giudiziaria.

DATI ATTESI (CHE SAREBBE AUSPICABILE AVERE)

Le altre variabili necessarie per ottenere una conoscenza sufficientemente adeguata del fenomeno sono riconducibili a quattro macroaree informative:

- caratteristiche contestuali degli eventi criminosi;
- caratteristiche dell’autore;
- caratteristiche della vittima;
- caratteristiche dei procedimenti giudiziari, delle misure di contrasto e delle misure di protezione a favore della vittima.

LA FINALITÀ È QUELLA DI ACQUISIRE ELEMENTI ATTI A DESCRIVERE IN MODO SIGNIFICATIVO:

1) il reato, es.: oltre alla fattispecie giuridica cui appartiene, anche informazioni sul contesto nel quale è avvenuto e altri aspetti di dinamica (es. utilizzo di armi per minacciare la vittima), che possono configurare gli estremi di eventuali aggravanti;

2) la segnalazione del reato, es.: la data della segnalazione, il soggetto (persona fisica o ente) autore della segnalazione, la struttura ricevente la segnalazione;
3) il soggetto vittima, es.: dati anagrafici di base non sensibili (in primis sesso, data di nascita o età, nazionalità);
4) l'indagato/reo (adulto/minorenne), es.: dati anagrafici di base non sensibili (in primis sesso, data di nascita o età, nazionalità), tipologia di rapporto con la vittima;
5) i procedimenti giudiziari per esame di tutto l'iter dalla notizia di reato;

Le informazioni presentate non dovranno contenere dati sensibili, per cui non saranno disponibili, per esempio, il nome e il cognome della vittima e dell'accusato.

N. di provvedimenti di tutela adottati dai Tribunali per i minorenni
N. reati ai danni di minori

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno **2006/2011**……

b. tipo di atti:

Complessivamente si evidenzia il dato storico di una veloce evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano attraverso la costruzione di una fitta rete di **norme a protezione del minore da qualsiasi tipo di disagio, violenza, negligenza, abuso e sfruttamento economico e sessuale**.
Possiamo quindi affermare che l'Italia ha provveduto a ratificare e uniformare il proprio quadro legislativo alla maggior parte di tutti gli strumenti legali internazionali che riguardano la tutela dell'infanzia da ogni forma di violenza e sfruttamento.

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
"Norme contro la violenza sessuale"	Legge 66/96	Nasce da un profondo cambiamento sociale e culturale nella società italiana, perché per la prima volta i reati sessuali vengono considerati reati contro la persona e non contro la morale; introduce: 1) **incidente probatorio** in audizione protetta, 2) **qualificazione di reato specifico** (atti sessuali con minorenne e aggravanti) 3) **coordinamento tra autorità giudiziaria penale e minorile per una più efficace protezione del minore,** imponendo alla Procura penale di segnalare al Tribunale per i minorenni le situazioni nelle quali procede per reato sessuali a danno di minori.	GU Serie Generale n. 42 del 20/2/1996
"Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù"	Legge 269/98	Tenendo presente l'excursus storico precedentemente analizzato, l'attuale legge segue il naturale sviluppo di un progetto normativo rappresentato dall'adesione dell'Italia ai principi della Convenzione sui diritti del Fanciullo (Firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata nel nostro paese con la Legge 27 maggio 1991 n.176), che, in particolare, sancisce il diritto del bambino ad essere protetto in caso di affronti illegali al suo onore ed alla sua reputazione (art.16), l'impegno degli stati aderenti alla Convezione ad adottare ogni misura legislativa,	GU n. 185 del 10/8/1998

		amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo da casi di maltrattamento o sfruttamento, compresa la violenza sessuale (art.19) ed in particolare l'impegno degli Stati a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale, impedendo l'incitamento o la costrizione a dedicarsi ad attività sessuali illegali, lo sfruttamento della prostituzione minorile, oppure lo sfruttamento degli stessi ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico (art.34). Ciò è ben evidenziato dal preambolo all'art.1 in cui si fa esplicito riferimento oltre che alla citata Convenzione, anche alla dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma del 1996, sullo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali. È interessante notare come nelle leggi penali moderne, e nello stesso codice penale del 30, non si riscontrano simili preamboli, salvo qualche rara eccezione in materie particolarmente delicate. La nuova normativa si distingue soprattutto per una disciplina "a tutto campo" del problema dello sfruttamento sessuale dei minori, disciplina che si articola innanzi tutto con l'individuazione di apposite particolari figure di reato(prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, tratta di minori), e secondariamente, ma non per importanza, con la previsione di strumenti per rendere possibile e particolarmente efficace la repressione di queste nuove condotte delittuose: **in particolare sono previsti speciali poteri per la polizia giudiziaria in fase di indagini, la possibilità di perseguire anche all'estero il cittadino italiano che commetta fuori dallo Stato italiano questi reati e la previsione di particolari misure adottabili dal Tribunale per i minorenni a tutela del minore vittima di tali reati**. **I soggetti puniti sono, in generale, quelli che sfruttano o inducono alla prostituzione, che producono, vendono o semplicemente detengono materiale pornografico con minori, che adescano o cercano di sfruttare minori via Internet, che partecipano ai sex tour, che organizzano viaggi con baby prostitute.** Volendo schematizzare, si può dedurre quanto segue: - il legislatore ha voluto, con la nuova legge, **reprimere penalmente certe forme di sfruttamento sessuale ai fini commerciali dei minori;** - ha **considerato l'immaturità nella sfera sessuale dei minori stessi** e la loro conseguente libertà (solo negativa) da intromissioni di qualsiasi genere in tale sfera, in difetto di una libertà (positiva) di autodeterminarsi in ambito sessuale; - **ha concepito le ipotesi di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali** - che comportano la mercificazione della sessualità dei fanciulli - come nuove forme di riduzione in schiavitù, secondo una concezione storico-culturale della riduzione in schiavitù; - **ha altresì considerato tali forme di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali come serie minacce alla salvaguardia dello sviluppo fisico, psicologico, spirituale, morale e sociale - dunque, alla formazione dell'intera personalità - dei minori;**	

		- ha conseguentemente collocato le nuove fattispecie nella **Sezione I del Capo III del libro secondo del codice penale, nell'ambito dei "Delitti contro la libertà individuale" ed in particolare dei "Delitti contro la personalità individuale".** - **Sono state introdotte quindi nuove fattispecie delittuose come quelle di cui agli articoli**: 600 bis cod. pen. (**Prostituzione** minorile); 600 ter cod. pen. (**Pornografia** minorile); 600 quater cod. pen. (**Detenzione** di materiale pornografico) e 600 quinquies cod. pen. (**Iniziative turistiche finalizzate allo sfruttamento** della prostituzione minorile). - La prostituzione minorile: l'art. 600 bis c.p., mira a colpire lo **sfruttamento della prostituzione minorile ed altre condotte (induzione e favoreggiamento**) ruotanti attorno alla prostituzione dei minori degli anni diciotto. Si trattava di una prima vittoria a favore del minore protetto da ogni forma di sfruttamento a suo danno, codificando in ben 19 articoli una necessaria quanto mai sperata tutela per quella dignità personale e libertà sessuale da sempre negata dai perversi "bisogni" degli adulti. **Per cui oltre all'introduzione di reati specifici di sfruttamento sessuale, la legge porta:** 1. alla creazione di nuclei specializzati di polizia, 2. afferma il principio di extraterritorialità del reato, 3. mette a disposizione degli operatori di polizia particolari strumenti investigativi, quali le indagini sottocopertura	
"Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet"	La Legge 8/2006	La legge introduce **nuove fattispecie criminose** (es. la pornografia virtuale: "Immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali") e **disciplina il reato di pornografia su interne**t, adeguando le norme alla Decisione Quadro 2004/68/GAI (Giustizia ed Affari Interni) del Consiglio dell'Unione Europea, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Elementi caratterizzanti sono: – arresto obbligatorio in **flagranza** di reato, – estensione della protezione per gli **infradiciottenni** vittime di sfruttamento sessuale e violenza sessuale intrafamiliare. – La legge 38 sostituisce il termine "sfruttamento" con "**utilizzazione**", con il chiaro intento di ampliare la fattispecie anche ai casi in cui il colpevole non si prefigga l'obiettivo di ricavare un guadagno economico o di altro genere dalla sua condotta criminosa (dolo generico anziché dolo specifico). – l'ampliamento della **nozione** di **pornografia** infantile ed del suo ambito; – **l'interdizione perpetua** dall'attività nelle scuole e negli uffici o servizi in istituzioni o strutture prevalentemente frequentate da minori per le persone condannate per questo tipo di reati e l'esclusione del patteggiamento per i reati di sfruttamento sessuale; – l'individuazione degli elementi costitutivi del reato di	GU n. 38 del 15/2/2006

		sfruttamento sessuale di minori, comuni a tutti gli Stati dell'Unione; – iniziative finalizzate ad impedire la **diffusione** e la commercializzazione dei prodotti pedopornografici via internet: tra queste ha particolare rilievo **un sistema di controllo e disattivazione di mezzi informatizzati di pagamento, carte di credito ed altro.** D'altro canto come sappiamo nei procedimenti penali, invero, gli interventi legislativi hanno tentato di approntare anche strumenti a favore della piccola vittima, prevedendo una disciplina speciale quanto a tempi, modalità e regole per l'assunzione della testimonianza di minori di sedici anni. – In particolare, l'art. 392 c.p.p., stabilisce che nei procedimenti penali per i reati di violenza e sfruttamento sessuale, durante la fase delle indagini preliminari, si possa procedere con **l'incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore** di anni 16, per impedire che il bambino debba essere ascoltato durante il processo (durante il quale vengono generalmente assunte le prove) e di accelerare i temi del suo ascolto. – Inoltre, l'incidente probatorio deve essere svolto con la forma della c.d. **audizione protetta**, ovvero secondo modalità tali da evitare che il contesto processuale possa turbare il minore di età. **Dimensione organizzativa** La legge n. 38/2006, entrata in vigore il 6 febbraio 2006 ha introdotto due nuovi istituti: 1. **L'Osservatorio** per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia. A tale fine la legge ha autorizzato l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno. **Nb tale banca dati non è stata ancora realizzata** 2. Il **Centro** nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET, ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile, riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete INTERNET e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti. Alle predette segnalazioni sono tenuti gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria	
RECEPIMENTO DI CONVENZIONI E DIRETTIVE			
Accordo n. 2001: Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli		**La dimensione internazionale:** Nel Maggio del 2005 si è tenuto a **Varsavia** il **Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo del COE** Nella Dichiarazione i Capi di Stato e di Governo si dichiarano "impegnati a eliminare la violenza contro le	

abusi sessuali, aperta alla firma a Lanzarote il 25 ottobre 2007 e firmata dall'Italia il 7 novembre 2007.		donne e i bambini, inclusa la violenza domestica". Nel **Piano d'Azione** tale dichiarazione di principio trova una dimensione di maggiore concretezza: nel capitolo intitolato "Costruire un'Europa più umana e inclusiva", è stata inserita infatti una specifica sezione dal titolo **"Costruire un'Europa per e con i bambini"** (2006-2011) nella quale emergono due obiettivi principali: 1) La promozione dei diritti del bambino, in piena conformità agli obblighi provenienti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo; 2) L'eliminazione di ogni forma di violenza contro i minori di età. L'obiettivo relativo al primo punto si sostanzia nell'impegno a dare attuazione ad una prospettiva centrata sui diritti del bambino attraverso le attività del Consiglio d'Europa e ad assicurare un coordinamento all'interno del COE di tutte le attività relative ai minori. Per il secondo punto, i Capi di Stato e di Governo decidono di lanciare un programma d'azione della durata di tre anni, volto ad affrontare la dimensione sociale, legale, sanitaria ed educativa di qualunque forma di violenza sui minori di età. (**n.b. il programma è stato rinnovato**) Nel maggio del 2006 il PC-ES ha iniziato il suo lavoro, verificando l'implementazione degli impegni e degli strumenti internazionali relativi all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori di età: La CRC Il Protocollo Opzionale alla CRC La Convenzione ILO 182 La Carta Sociale Europea aggiornata La Convenzione COE sul crimine informatico La Convenzione COE sul traffico di esseri umani (Varsavia, 2005) La Decisione Quadro del Consiglio dell'UE relativa alle vittime nei procedimenti penali La Dichiarazione e il Programma d'Azione di Stoccolma L'Impegno Globale di Yokohama L'Impegno di Budapest e il Piano d'Azione La Raccomandazione COE n. 16 del 2001 sulla protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale. Da questa ricognizione è emersa la necessità di un nuovo strumento di protezione dei minori di età dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale. **In particolare, l'analisi effettuata ha messo in luce i limiti direttamente riconducibili alla natura non vincolante degli strumenti esistenti**. Dal punto di vista dei contenuti, il CDPC ha invitato il PC-ES a porre particolare attenzione ad alcune tematiche-chiave. Il CDPC ha infatti fornito al Comitato di Esperti alcune linee direttrici alle quali attenersi nella realizzazione di questo nuovo strumento: alcune da considerarsi delle assolute **priorità**, altre immediatamente successive. **Le priorità:** **Aspetti di procedura penale**: metodi investigativi e d'indagine, ascolto del minore, procedure "child friendly", termini di prescrizione;	

		Trattamento dei rei e misure interdittive; Procedure per assicurare **lo scambio di informazioni sui rei;** **Prevenzione** dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori, così come della recidiva. **<u>Elementi considerati come delle "seconde" priorità</u>**: **Trattamento** delle vittime; **Cooperazione** giudiziaria in campo penale; Definizione di appositi meccanismi di **monitoraggio**; Diversificazione delle **sanzioni**, ed eventuali previsioni di **nuove fattispecie** di reati; **Formazione** professionale degli operatori; Aumento della **consapevolezza**. **<u>Proposte dell'Italia accettate</u>** Le principali proposte della delegazione italiana che sono state accettate in sede di discussione e che sono state inserite nella Convenzione sono le seguenti: **La creazione di Unità investigative specializzate per effettuare indagini sotto copertura sulla pedopornografia on-line** **Il rafforzamento della cooperazione internazionale** La creazione di un **Fondo** per le vittime e il trattamento dei rei **Criticità: fondo mai realizzato per le vittime ai sensi della legge 269/98, art. 17, comma 2** **Il reato di corruzione di minore**, cioè l'obbligare un minore ad assistere ad abusi sessuali o ad attività sessuali che coinvolgano uno o più adulti. **Le procedure di identificazione dei minori** raffigurati in materiale pedopornografico. **L'allontanamento del reo** dal nucleo familiare. La previsione fra le **circostanze aggravanti** dei reati sessuali a danno di minori, l'indurre o obbligare la vittima attraverso l'uso di alcool, droghe, medicine o altre sostanze che possano arrecare grave danno alla vittima. **Partecipazione dei minori nella redazione dei Piani d'Azione sulle tematiche che li riguardano** **Criticità: come affronta l'Italia la tematica della partecipazione dei minori alle tematiche che li riguardano?** La Convenzione di Lanzarote è considerata ad oggi lo strumento più avanzato sulla materia. La sua natura di strumento convenzionale imponeva per l'entrata in vigore la necessità di raggiungere 5 ratifiche di cui 3 degli Stati membri del COE. Ad oggi, 7 marzo 2012, hanno ratificato 17 S.M. ed il numero totale di firme non seguite da ratifiche sono 26, tra cui l'Italia. Tre S.M. hanno espresso delle riserve. Andorra Lettonia e Russia non hanno aperto alla firma. La Convenzione è entrata in vigore dal 1/7/2010 Questa Convenzione è il primo strumento giuridico che impone agli Stati di criminalizzare tutte le forme di abuso sessuale nei confronti dei minori, ivi compresi gli abusi commessi entro le mura domestiche o all'interno della famiglia, con l'uso di forza, costrizione o minacce. Essa prevede misure preventive e programmi di sostegno alle vittime. **Proibizione della diffusione di materiale** che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose	
	A.S. N. 1969-C		

		considerate tali dalla Convenzione **Partecipazione del settore privato**, in particolare del settore del turismo, bancario, dei provider, all'elaborazione e all'implementazione di politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, **anche attraverso strumenti di autoregolamentazione (es. codici di condotta).** **Criticità: che fine ha fatto l'applicazione della legge 269/98 modificata dalla 38/2006, art. 14 ter, quater e quinquies?** L'Italia è stata inoltre uno dei Paesi che hanno promosso maggiormente l'introduzione della fattispecie criminosa del "**GROOMING**", cioè dell'adescamento anche a mezzo internet. La proposta relativa **all'identificazione** del minore di età nel materiale pedopornografico ha il logo italiano. **<u>Tra le proposte non accettate, si ricorda:</u>** **Campagne di sensibilizzazione** volte a stigmatizzare "i clienti" della prostituzione minorile e "i consumatori" di materiale pedopornografico, come "pull factor" di questi fenomeni L'impossibilità per i rei di appellarsi **all'ignoranza dell'età della persona offesa** **Valore aggiunto: quest'ultimo è inserito nel ddl di ratifica.** **<u>La dimensione nazionale:</u>** **Per quanto attiene al nostro Paese, la legge di ratifica dell'Accordo è attualmente in corso di esame in Senato.** Approvato dalla Camera dei deputati il 19 gennaio 2010 (A.C. n. 1969), modificato dal Senato della Repubblica il 27 ottobre 2010 (A. S. n. 2326-B), nuovamente modificato dalla Camera dei deputati l'11 gennaio 2011 Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 12 gennaio 2011. **Assegnazione** **Assegnato alle commissioni riunite 2ª (Giustizia) e 3ª (Affari esteri, emigrazione)in sede referente il 18 gennaio 2011.** **Fissato termine per la presentazione degli emendamenti: 6 ottobre 2011** **12 ottobre 2011** **Discussione generale** **Esito: deliberato il rinvio in commissione** **Autorizzata la relazione orale.** **Il relatore di maggioranza svolge relazione orale.** **N.B. Il Vice Segretario Generale de Boer-Buquicchio ha esortato l'Italia ad effettuare una celere ratifica.**	
Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e	13 dicembre 2011	**Background: il monitoraggio**. In generale, dalla relazione della Commissione si evidenzia che gli Stati Membri mostrano un buon livello di adesione alle disposizioni della Decisione Quadro. I punti sui quali gli Stati non hanno fornito informazioni sufficienti, sono: 1. L'applicazione del principio di <u>extraterritorialità</u>; 2. La <u>protezione</u> dei minori <u>vittime</u> di sfruttamento	

la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio		sessuale; 3. La protezione e assistenza alle famiglie delle vittime; Nella valutazione di impatto, sono individuati alcuni fattori di vulnerabilità: **Il genere** (le bambine 3 volte più a rischio dei bambini) **L'età** (bambini preadolescenti più a rischio) **La disabilità** (bambini disabili più a rischio di abuso sessuale) **Povertà e esclusione sociale** Mancanza di una **rete** di supporto sociale Profilo incerto dei **rei** Risposta non adeguata delle **Forze di Polizia** Generale riluttanza delle vittime alla **denuncia** Differenze nelle **modalità di contrasto** al fenomeno Rischio di **recidiva** Sviluppo delle **nuove tecnologie** Facilità nel viaggiare che incrementa il **turismo sessuale** L'Italia si posiziona fra gli Stati maggiormente avanzati in termini di recepimento del testo. **L'unico punto sul quale rientra fra gli Stati inadempienti è quello relativo alle misure di protezione e assistenza alle famiglie delle vittime.** Nelle conclusioni della relazione la Commissione accenna alla necessità di aggiornare il testo alla luce di nuovi reati, come il **grooming** e alle declinazioni più recenti dei crimini, connessi all'utilizzo delle nuove tecnologie. **Sono stati individuati alcuni limiti del panorama attuale di contrasto al fenomeno:** INSUFFICIENTE AZIONE DI CONTRASTO AI CRIMINI **Scarsa convergenza delle disposizioni penali** degli Stati membri; I minori vittime sono **riluttanti alla denuncia** a causa del trauma subito, della loro giovane età, del senso di vergogna o per paura di ripercussioni; **Insufficiente cooperazione internazionale** e **scarso uso di strumenti investigativi efficaci.** INSUFFICIENTE PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME 1) Gli Stati membri non applicano misure di assistenza adeguate a rispondere ai particolari bisogni dei minori vittima; 2) Difficoltà dei minori vittima a partecipare ai procedimenti penali a causa del rischio di "rivittimizzazione" o a causa di impedimenti legali o economici; 3) I minori vittima di sfruttamento sessuale possono essere oggetto di sanzioni per reati quali immigrazione clandestina o prostituzione, che si trovano a perpetrare a causa della loro condizione di sfruttamento. INSUFFICIENTI MISURE DI PREVENZIONE DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE 4) Alcuni rei condannati continuano a essere pericolosi anche dopo aver scontato la pena e il rischio di recidiva è reale.	

		5) Non sempre gli Stati prendono provvedimenti adeguati ad affrontare tale rischio a maggior ragione quando i rei lasciano il Paese in cui sono stati perseguiti. In particolare erano state individuati alcuni limiti specifici della Decisione Quadro vigente: È limitata solo ad alcuni reati; Non riguarda le nuove forme di abuso e sfruttamento sessuale nelle quali vengono usate le nuove tecnologie, come il grooming, la visione di materiale pedopornografico senza effettuare download; Le norme sull'extraterritorialità non appaiono sufficienti per perseguire il turismo sessuale; I bisogni specifici dei minori vittime di abuso e sfruttamento non sono adeguatamente presi in considerazione; Le misure preventive sono inadeguate L'esigenza di aggiornare la Decisione Quadro è anche fortemente legata all'approvazione nel 2007 della Convenzione del COE sulla protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale. La Convenzione di Lanzarote è considerata ad oggi lo strumento più avanzato sulla materia.	
Direttiva 2011/36UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI	5 aprile 2011	**VEDI SCHEDA AZIONE B10**	
La dimensione nazionale: **IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE**			
Atto Senato n. 3129: Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2011		Il Consiglio dei Ministri ha dato il via libera definitivo il 3 agosto 2011 al disegno di legge **"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee (Legge Comunitaria 2011)".** Sul provvedimento, che era stato approvato in via preliminare il 22 luglio, è stato acquisito il parere, favorevole senza osservazioni, della Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria il 27 luglio. Il testo è stato presentato alla Camera dei Deputati il 19 settembre 2011 (A.C. 4623). **Ora è al Senato (Atto Senato n. 3129: Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2011)** Con l'approvazione della legge Comunitaria, il Governo	

		adempie all'obbligo, previsto dalla legge 4 febbraio 2005 n. 11(Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari") di proporre annualmente al Parlamento un testo legislativo recante le disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. http://www.politichecomunitarie.it/normativa/7183/legge-4-febbraio-2005-n-11 Il disegno di legge Comunitaria 2011 ha una formulazione essenziale e contiene esclusivamente il consueto Capo I del disegno di legge comunitaria annuale e, pur mantenendo in gran parte la struttura delle precedenti leggi comunitarie, ne differisce sostanzialmente nella parte relativa ai termini per l'esercizio delle deleghe legislative. Si stabilisce infatti all'articolo 1, comma 1, che il termine per l'esercizio delle deleghe legislative per l'attuazione delle direttive contenute negli allegati A e B, non è più coincidente come in passato con la scadenza del termine fissato dalle singole direttive per il loro recepimento, ma è anticipato di due mesi. Tale innovazione trova la sua giustificazione nell'esigenza di conseguire un più celere adeguamento della normativa italiana agli obblighi imposti in sede europea. L'obiettivo è quello di evitare l'avvio di procedure d'infrazione per mancato recepimento, considerato che, con l'entrata in vigore del Trattato dei Lisbona lo Stato inadempiente può rischiare di incorre in sanzioni pecuniarie già nel contesto del procedimento giurisdizionale di accertamento della stessa inadempienza. http://www.politicheeuropee.it/attivita/?c=procedure-dinfrazione> Le direttive elencate negli allegati A e B da recepire con decreto legislativo sono complessivamente 23: due sono comprese nell'allegato A, 21 nell'allegato B. Quest'ultimo si differenzia dal primo in quanto individua le direttive per il cui recepimento occorre osservare una procedura «aggravata» dalla sottoposizione del relativo schema di provvedimento attuativo al parere dei competenti organi parlamentari. Il passaggio alle Commissioni parlamentari è previsto anche per i decreti legislativi di cui all'allegato A che prevedano l'eventuale ricorso allo strumento delle sanzioni penali ai fini della repressione della violazione degli obblighi comunitari. **Va però detto che questo è valido per le direttive che richiedono oneri finanziari o modifiche di legge o che necessitano adozione decreti legislativi come indicato nella stessa legge comunitaria.** **Qualora le direttive siano c.d. "dettagliate" o particolareggiate e quindi come nei casi dei "diritti umani" e quindi non richiedono allo Stato ulteriori leggi, la stessa Corte di Giustizia dell'UE ha accertato il carattere regolamentare della direttiva e cioè il suo contenuto è obbligatorio per lo Stato chiamato alla sua diretta applicazione.** **Le direttive quindi sulla Tratta e sfruttamento possono rientrare in questo secondo caso anche se non contenute nella legge comunitaria nei tempi prescritti e quindi invocabili davanti agli organi giudiziari.**	

OBIETTIVO

Denominazione
Completamento del quadro legislativo del sistema delle tutele dall'abuso e dal maltrattamento a misura di bambino e delle sue esigenze di cura con:

- la formazione, l'informazione e la sensibilizzazione degli operatori, dei bambini e del grande pubblico
- lo sviluppo e il rafforzamento di servizi per la rilevazione precoce dell'abuso e le cure tempestive delle conseguenze post traumatiche per bambini e adolescenti vittime di abusi sessuali e maltrattamenti (fisici, psicologici e violenza assistita) e degli autori di reati ai danni di minori
- l'adeguamento della normativa penale e del percorso processuale di protezione per i reati di abuso commessi ai danni di minori

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Adozione di linee di indirizzo nazionali sentite le Regioni e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile
Approvazione da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle loro competenze specifiche relative all'assistenza di una disciplina generale per la prevenzione e la cura dell'abuso
Svolgimento di politiche della istruzione pubblica e privata
Stipula di protocolli multidisciplinari operativi d'intesta tra tribunali, comuni ASL, servizi sociali e sanitari

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero Giustizia, PCM - Dipartimento delle pari opportunità, Dipartimento delle politiche per la famiglia Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Commissione bicamerale per l'infanzia

Soggetti collaboratori
Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

DESTINATARI FINALI

Denominazione

- Diretti: minori, vittime di abusi e maltrattamenti
- Indiretti: settore giudiziario, sociale, sanitario, della scuola e Terzo settore

---

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B06 tratta dal Report finale di monitoraggio

L'ordinamento giuridico italiano solo recentemente ha cominciato a elaborare e mettere in campo

una strategia di protezione che affianca, alle misure punitive e repressive adottate per combattere il fenomeno dell'abuso e del maltrattamento dei minori, delle disposizioni normative che si muovano in un'ottica preventiva e che, quindi, mirano a impedire la realizzazione di questo genere di reati. Naturalmente, per compiere questo progresso è stato necessario incidere profondamente sul nostro codice penale che – essendo del 1930 – si muoveva secondo una logica essenzialmente repressiva e statalista, volta, cioè, a ritenere prevalente l'interesse dello Stato rispetto a quello delle singole persone: è per questa ragione che, fino all'approvazione della L. n. 66 del 1996, il reato di violenza sessuale era inserito nel codice penale tra i reati contro la morale e non tra i reati contro la persona. A questo testo di legge ne sono poi seguiti altri che hanno contribuito ad apportare ulteriori e profonde innovazioni: la L. n. 269 del 1998 ("Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori") che, oltre a introdurre nuove tipologie di reati (prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, turismo sessuale volto allo sfruttamento sessuale dei minori, tratta), ha stabilito l'applicazione del principio di extraterritorialità per cui le pene previste per questi reati possono essere applicate anche al cittadino italiano che si reca all'estero per commetterli.
Determinante, inoltre, per l'evoluzione del nostro ordinamento giuridico su questi temi, è stato il peso delle normative internazionali (e comunitarie) che, in modo sempre più incisivo, hanno indotto gli Stati a rendere il più possibile omogenea la loro legislazione al fine di creare una struttura comune e, quindi, più efficace per proteggere i bambini e gli adolescenti dai reati di abuso e maltrattamento. Si è, così, arrivati all'approvazione della L. n. 38 del 2006 ("Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet") che ha significativamente modificato la L. n. 269 del 1998 al fine di fare un salto di qualità nel contrastare i nuovi fenomeni di sfruttamento dei minori connessi con la globalizzazione, con lo sviluppo tecnologico e la diffusione di Internet. Questa legge, infatti, ha introdotto nuove tipologie di reato (come il reato di pornografia su Internet), migliorato l'efficacia dei meccanismi previsti dal nostro ordinamento giuridico finalizzati a impedire che gli autori di reati compiuti a danno dei minori possano avere un'occupazione che faciliti il contatto con gli stessi (tramite interdizione temporanea o permanente) e, più in generale, adeguato le norme vigenti alla Decisione Quadro 2004/68/GAI del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Inoltre, la legge in discorso ha anche introdotto due nuovi organismi: l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, presso il Ministero per le Pari Opportunità, e il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia su Internet. In particolare tra i compiti dell'Osservatorio spicca l'acquisizione e il monitoraggio di dati e informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per prevenire e reprimere la pedofilia e l'istituzione di una banca dati per riunire, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno[3].
In ambito comunitario sono, altresì, da segnalare due direttive "dettagliate" (che non richiedono allo Stato ulteriori leggi per essere applicate avendo carattere regolamentare) inerenti al tema in discorso: la Direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio; e la Direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI. Inoltre, devono essere segnalati il Protocollo d'Intesa Nazionale del 10 marzo 2011 per la realizzazione di attività di sostegno psicologico e legale gratuito a vittime e autori di reati sessuali e

[3]Dell'Osservatorio vediamo oggi l'opera anche come partner a un progetto (insieme all'Associazione Save the Children – referente presso la Commissione Europea; la Polizia Postale e delle Comunicazioni e il CISMAI – Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma "Prevention and Fight Against Crime 2007-2013", che si avvale, per il 70%, dei fondi della Commissione. Tale progetto, intitolato "Sviluppo di una metodologia per identificare e supportare i bambini che sono stati sfruttati sessualmente per la produzione di immagini pedopornografiche", ha il fine di aumentare la conoscenza e le capacità dei professionisti che lavorano nella lotta al fenomeno della pedopornografia, sviluppando un modello multidisciplinare di intervento che consenta di standardizzare le procedure operative da seguire nei passaggi fondamentali dell'identificazione del minore vittima raffigurato nel materiale pedopornografico, della presa in carico del minore vittima e della terapia di recupero del minore vittima.

l'accoglienza delle vittime di violenza intrafamiliare che presentano forme di disagio dovute soprattutto ad abuso e maltrattamenti; e il Protocollo d'intesa sulle linee guida per il coordinamento delle attività di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani, siglato il 28 aprile 2010 tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e la Direzione Nazionale Antimafia che ha costituito un Tavolo per aggiornare la lista dei c.d. "indicatori" della tratta. Tali indicatori fanno riferimento, in linea di massima, alle caratteristiche della persona (età, genere, nazionalità, segni di abuso fisico e psicologico) e al contesto (circostanze in cui l'operatore è venuto in contatto con la persona ecc.).
Infine, tra le più recenti disposizioni legislative relative al tema in oggetto è stata segnalata, da parte dalle amministrazioni competenti, l'approvazione della L. n. 108 del 2 luglio 2010, mediante la quale è stata ratificata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, stipulata a Varsavia il 16 maggio 2005, che rafforza la tutela prevista nel nostro ordinamento per le vittime della tratta e, quindi, anche dei minori che spesso sono tra le vittime di questo fenomeno. Non è invece ancora stata ratificata la Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, stipulata a Lanzarote il 25 ottobre 2007. Il disegno di legge 1969-B/S che ne prevede la ratifica, infatti, è stato molto vicino all'approvazione sotto il precedente esecutivo ma all'ultimo momento è saltato l'accordo tra i gruppi parlamentari e il disegno di legge è stato rinviato in Commissione. Questo costituisce sicuramente una grave ferita per il nostro ordinamento giuridico perché la Convenzione di Lanzarote rappresenta la normativa di riferimento delle disposizioni per la protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale e le sue norme, una volta ratificate, porteranno negli ordinamenti giuridici degli Stati aderenti modifiche sostanziali tali da permettere di affrontare in modo adeguato, e soprattutto omogeneo, il diffondersi dei reati di pedopornografia e di pedofilia. Questa Convenzione, infatti, unificando la legislazione degli Stati sul tema della tutela dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, getta le basi per riuscire a combattere più efficacemente questi fenomeni che spesso si caratterizzano proprio per essere trans-nazionali. Inoltre, essa è anche il primo strumento giuridico che impone agli Stati di criminalizzare tutte le forme di abuso sessuale nei confronti dei minori, ivi compresi gli abusi commessi entro le mura domestiche o all'interno della famiglia, con l'uso di forza, costrizione o minacce. Tale Convenzione, infine, prevede anche misure preventive e programmi di sostegno alle vittime; la proibizione della diffusione di materiale che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose; la partecipazione del settore privato, in particolare dei settori del turismo, bancario, dei provider, all'elaborazione e all'implementazione di politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso strumenti di autoregolamentazione (es. codici di condotta); e l'introduzione della fattispecie criminosa del "grooming" (cioè dell'adescamento anche a mezzo Internet).

Durante l'analisi delle tematiche relative alle schede B06 e B10 sono emerse delle criticità che qui, schematicamente, indichiamo:

► Non è mai stato realizzato il fondo per le vittime previsto dall'art 17, co. 2, della L. 269/1998.

Nella Convenzione di Lanzarote tra le priorità c'è il trattamento delle vittime e dei rei e, sotto tale profilo, il legislatore italiano aveva precorso i tempi perché, già dalla L. 269/1998, aveva previsto la creazione di un fondo per le vittime e per i rei. Tuttavia, tale previsione è rimasta sulla carta e questo fondo non è mai stato realizzato. Su questo, pertanto, il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri chiedendone la costituzione.

► Partecipazione dei minori nella redazione dei Piani d'azione sulle tematiche che li riguardano

Nella Convenzione di Lanzarote questo – che è anche uno dei punti centrali e degli obiettivi del programma "Costruire un'Europa per e con i bambini" – è un tema molto sentito e, quindi, dovrà necessariamente trovare degli sviluppi e delle implementazioni perché, fino ad oggi, nel nostro ordinamento giuridico non ha trovato generale applicazione.

► Applicazione delle disposizioni contenute nella L. 269/1998 modificata dalla 38/2006, art. 14 ter, quater e quinquies.

Nella Convenzione di Lanzarote è previsto il divieto di diffusione di materiale che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose considerate tali dalla Convenzione; la L. 269/1998 (modificata dalla 38/2006) prevede già all'art. 14 ter, quater e quinquies la partecipazione del settore privato, in particolare dei settori del turismo, bancario, dei provider; tuttavia tali disposizioni non hanno trovato, finora, ampia e corretta applicazione.

► Misure di protezione e assistenza alle famiglie delle vittime.

L'unico punto sul quale l'Italia rientra fra gli Stati inadempienti alla luce del monitoraggio della vecchia direttiva della Commissione europea è quello relativo alle misure di protezione e assistenza alle famiglie delle vittime. Dal lavoro della Commissione, infatti, si evidenzia chiaramente che, in generale, gli Stati membri mostrano un buon livello di adesione alle disposizioni della Decisione Quadro; tuttavia, l'Italia viene criticata perché non ha attuato le richieste misure di protezione e assistenza alle vittime e alle famiglie. Cosa che, peraltro, viene imposta anche dalla ratificanda Convenzione di Lanzarote.

► Meccanismo di raccolta dati e banca dati ai sensi della L. 38/2006 e ai sensi della direttiva dell'UE e della Convenzione del CoE.

La necessità di realizzare una banca dati on line di tutte le linee guida e i protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza nasce dalla constatazione che, allo stato attuale, abbiamo dati insufficienti e non adeguatamente strutturati per rappresentare correttamente il fenomeno della violenza all'infanzia. Il primo passo che è stato compiuto è quello di responsabilizzare le Amministrazioni centrali per gettare le basi di un sistema informativo comune. L'Italia, infatti, ha portato in molti contesti il buon esempio della creazione di una Banca dati nazionale che avrebbe dovuto essere costituita ai sensi dell'art. 17 co. 1 bis della L. n. 269/1998 così come modificata dalla L. n. 38/2006[4]. Nel dicembre 2007, i protocolli d'intesa per la creazione della banca dati furono firmati dai Ministri delle Politiche per la Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione. Quindi, il processo di costituzione della banca dati è stato a suo tempo avviato, è stato creato un tavolo tecnico e, dopo aver preso visione e analizzate le ipotetiche banche dati sorgente, che per scelta tecnica in quel momento furono lo SDI e il Re.Ge., nonché aver condiviso la tipologia di dati, fu commissionato uno studio di fattibilità e prospettato un prototipo su alcune città.

Secondo questo modello la Banca dati non potrà acquisire in alcun modo dati sensibili che rendano riconoscibili vittime e rei, ma dovrà organizzare le informazioni provenienti da molteplici fonti in modo tale da soddisfare i seguenti obiettivi:

- conoscere meglio dal punto di vista quantitativo e qualitativo le caratteristiche dei reati, degli autori e delle vittime minorenni di abuso e sfruttamento sessuali;
- comprendere la complessità degli interventi di contrasto e di tutela richiesti e attuati dalle autorità giudiziarie, dalle istituzioni e dai servizi presenti a livello locale;
- capire l'impatto di leggi e politiche per la prevenzione e il contrasto del fenomeno.

Il valore aggiunto della Banca dati dovrebbe essere, quindi, quello di organizzare e integrare in modo tematico il patrimonio informativo e informatizzato già prodotto e presente nelle Amministrazioni, nonché essere da stimolo per la creazione di canali di interazione più snelli tra i sistemi informativi esistenti.

La novità metodologica di lavoro della Banca dati sarebbe stata:

- focus sulle vittime e non più solo sui reati e sugli autori;
- integrazione di banche dati esistenti e valorizzazione del principio di cooperazione tra Amministrazioni centrali;
- integrazione delle informazioni dalla denuncia alla sentenza definitiva, con elementi di conoscenza anche su applicazione di strumenti di tutela del minore negli iter giudiziari e sui

[4]Per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio e della banca dati è stata autorizzata la spesa di 1.500.000 euro per l'anno 2006 e di 750.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

provvedimenti di protezione stabiliti dall'autorità giudiziaria minorile.

L'innovazione del modello è stata la centralità della vittima e non il reato: intorno ad essa sarebbe stata costruita tutta la rete di notizie ritenute essenziali per lo studio del fenomeno.

Tuttavia, ad oggi, manca ancora una banca dati on line che contenga tutte le linee guida e i protocolli realizzati a livello regionale e nazionale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.

Attualmente, nonostante gli sforzi da parte dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, i dati ufficiali sono aggiornati al primo trimestre del 2010, anche se è in corso di elaborazione una nuova relazione. Oltre lo studio di fattibilità già svolto in seno all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, esiste un altro studio, denominato S.In.Ba. – Sistema Informativo Nazionale Bambini e Adolescenti, ed è stato ipotizzato che tale sistema possa essere oggetto d'implementazione e dialogo per la Banca dati nazionale necessaria al monitoraggio del fenomeno dei reati sessuali dei minori ex L. 38/2006. Infatti, il Sistema Informativo ha, nel set minimo di dati, alcune informazioni che riguardano il maltrattamento e l'abuso sessuale. Nello specifico, alla sezione F della scheda S.In.Ba. nominata "Segnalazione – valutazione della domanda e degli interventi…" troviamo le variabili F4 e F5 che permettono di registrare la problematica vissuta dal bambino, quindi l'eventuale esposizione a situazioni di pregiudizio grave, maltrattamento, abuso sessuale. In particolare:

– F.4 Valutazione della domanda e delle problematiche riguardanti prevalentemente il minore da parte del servizio sociale che ha aperto il fascicolo.

Le problematiche includono: trascuratezza e/o presunto stato di abbandono; violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedo-pornografia, altre forme di violenza e maltrattamento subite.

– F.5 Valutazione della domanda e delle problematiche riguardanti prevalentemente la famiglia da parte del servizio sociale che ha aperto il fascicolo.

Per come la scheda S.In.Ba. è stata pensata e strutturata, non indirizzando cioè l'attenzione alla specificità degli abusi e dei maltrattamenti, non esistono ulteriori disponibilità di informazioni al riguardo. Trattandosi però di dati individuali è possibile, per ogni minore che presenta determinate problematiche e bisogni, ottenere molte informazioni correlate. Ad esempio, i dati anagrafici del minore e della famiglia di origine, le segnalazioni all'Autorità giudiziaria, il tipo di provvedimenti adottati, gli effetti dei provvedimenti emanati sulla potestà e la tutela, tutti gli interventi in ambito socioassistenziale realizzati (anche gli allontanamenti dalla famiglia di origine), la motivazione della conclusione dell'intervento, ecc.. Questo permetterebbe di avere non solo il dato quantitativo del fenomeno, ma anche un quadro più complesso e volendo anche "qualitativo" sulla tipologia di presa in carico e quindi di intervento socioassistenziale realizzato sul minore.

Quanto sopra riportato corrisponde a ciò che è possibile estrarre ed eventualmente utilizzare in prospettiva di approfondimenti su abusi e maltrattamenti sui minori derivanti da S.In.Ba. Dall'analisi effettuata dallo stesso Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e dell'adolescenza, la scheda S.In.Ba. non può però sostituire il progetto "Banca dati" nel suo obiettivo principale (contrasto della pedofilia e della pornografia minorile) per ovvi motivi: uno dei motivi è riconducibile a quanto detto in precedenza, vale a dire la non specificità di S.In.Ba. sul tema maltrattamenti e abusi e quindi ancor di più sul tema pedofilia e pornografia minorile; un altro motivo è da ricondursi alla diversità delle fonti: nel progetto "banca dati" si faceva riferimento ai Ministeri (Giustizia e Interni) e alle Forze dell'Ordine, mentre in S.In.Ba. si fa riferimento ai Servizi territoriali titolari della presa in carico. Infine il gruppo di lavoro ha espresso preoccupazione rispetto al fatto che sia stato riconvocato dalle amministrazioni un gruppo tecnico per la Banca dati. Questo, in un momento di tagli alle risorse, rappresenta uno spreco enorme di energie e fondi, poiché esiste un lavoro già fatto e condiviso, uno studio commissionato e saldato che non deve assolutamente essere né vanificato né tanto meno sprecato. Il gruppo raccomanda che si riparta dal prototipo nelle città.

► Definizione dei livelli delle prestazioni essenziali da garantire ai minori vittima di abuso e maltrattamento su tutto il territorio nazionale.

Dopo undici anni dall'entrata in vigore della L. 328/2000 che ha demandato alle Regioni la pianificazione, la programmazione e l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LIVEAS), questi ultimi non sono ancora stati individuati. Anche i Livelli Essenziali di Prestazioni Sociali (LEP) che, di fatto, vanno a sostituire i LIVEAS della legge 328/2000, a maggio 2011, non sono ancora stati individuati e, ad oggi, è stato solo costituto un Tavolo di lavoro per la loro definizione da parte della Conferenza delle Regioni.
Inoltre, la Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (13 dicembre 2011), relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, stabilisce norme minime relative ai diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reati di abuso, sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile. La Commissione europea ha identificato come una priorità strategica la tutela delle vittime di reati e l'istituzione di standard minimi. Difatti, all'art. 19 le vittime minorenni dei reati di cui alla novella sono considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, dell'art. 8, paragrafo 4, e dell'art. 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI. La direttiva stabilisce, altresì, che devono essere previste misure anche per gli autori e tale previsione è stata poi ripresa anche dalla Convenzione di Lanzarote.
Nella sostanza tali misure dovrebbero soddisfare un approccio ampio e flessibile, incentrato sugli aspetti medici e psico-sociali e avere un carattere non obbligatorio. I programmi di intervento o misure proposti non pregiudicano, infatti, i programmi di intervento o misure imposte dalle Autorità giudiziarie competenti. Le misure o i programmi d'intervento non sono forniti come un diritto automatico. Infatti, è dello Stato membro il compito di decidere quali interventi o programmi siano appropriati. Inoltre, per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva, è previsto che gli autori di questi reati dovrebbero soggiacere a una valutazione del pericolo che rappresentano e dei possibili rischi di reiterazione dei reati sessuali in danno di minori; e dovrebbero avere accesso a programmi o misure di intervento efficaci, su base volontaria. Per lo stesso obiettivo anche i trasgressori dovrebbero anche avere accesso a programmi di intervento efficaci o misure su base volontaria.

► Linee Guida Europee relative alle strategie integrate contro la violenza sui minori di età Recommandation CM/Rec(2009)10 (Adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa).
Il progetto promosso dal Consiglio d'Europa "Costruire l'Europa per e con i bambini", a cui l'Italia ha partecipato insieme alla Romania, al Portogallo e alla Norvegia, ha previsto la realizzazione di linee guida e raccomandazioni per gli Stati membri su apposite strategie di prevenzione della violenza. Nell'ambito di tale attività si è registrato un forte impegno da parte del nostro Paese nell'elaborazione delle proposte relative alla bozza di Linee Guida Europee sulle strategie integrate contro la violenza sui minori di età. In particolare, nelle strategie contro la violenza si è avuta una specifica attenzione sul tema dell'uguaglianza dei sessi: si è stabilito, infatti, che l'approccio integrato per la lotta contro la violenza dovrebbe tenere conto delle differenze tra i sessi, e dei diversi rischi ai quali ragazze e ragazzi sono esposti, oltre che delle conseguenze della violenza che non sono le stesse per entrambi i sessi. Deve anche essere ricordato che il Comitato dei Ministri, lo scorso 15 febbraio, ha adottato la nuova Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2012-2015) e che tale Strategia persegue quattro obiettivi:

– promuovere i servizi e i sistemi adattati ai bambini (nel campo giuridico, della salute e dei servizi sociali);
– sopprimere tutte le forme di violenza verso i bambini (ivi comprese la violenza sessuale, le punizioni corporali e la violenza nelle scuole);
– garantire i diritti dei bambini in situazione di vulnerabilità (per es. i bambini con handicap, i bambini detenuti, i bambini collocati al di fuori del gruppo parentale, i bambini migranti o rom);
– incoraggiare la partecipazione dei bambini alle tematiche che li riguardano.

► Coinvolgimento della società civile.
Data la rilevanza assunta dalle comunicazioni in Rete e la necessità di ricorrervi per avere un'informazione efficace e capillare, il Gruppo di lavoro raccomanda – anche a fronte dei tagli

operati e delle successive poche opportunità di utilizzare dei fondi ad hoc – che nelle prossime campagne siano migliorati la effettiva visibilità e l'impatto mediatico. Infatti, nella prospettiva di un forte impegno affinché maturi e si consolidi una consapevolezza diffusa circa la gravità dei reati sessuali ai danni di bambini e adolescenti, furono stanziati circa due milioni di euro per finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori. Tale fondo, insieme a quello esistente, è stato utilizzato per la Campagna "One in five" intrapresa nell'ambito del Programma "Costruire un'Europa per e con i bambini" 2006-2011, cui l'Italia ha partecipato fin dall'inizio in modo attivo e costruttivo. Tra le forme di violenza a danno dei minori di età che il Consiglio d'Europa si impegna a combattere, la violenza sessuale è senza dubbio una delle peggiori, anche perché una delle meno denunciate: la maggior parte dei casi di violenza sui minori riguarda bambini violati all'interno delle mura domestiche o comunque abusati da persone a loro vicine. La campagna mira, pertanto, a contrastare quella cultura del silenzio e della negazione ancora diffusa in molti Paesi europei e a superarla.
La promozione dei messaggi-chiave della campagna durante l'evento avviene attraverso la distribuzione di dépliant specifici per i bambini e le loro famiglie, brochure, poster, cartoline. Uno spot TV specifico è stato poi realizzato dal CoE appositamente per la promozione della campagna nei vari Paesi aderenti. La campagna, secondo le indicazioni del CoE, si proponeva di raggiungere due obiettivi principali:

– sostenere il processo di firma, ratifica e implementazione della Convenzione del CoE e degli altri strumenti convenzionali previsti dal CoE in materia;
– sensibilizzare il grande pubblico sull'entità del fenomeno della violenza sessuale perpetrata da persone di fiducia, in modo da prevenire l'abuso e incoraggiare i bambini che lo hanno subito a rompere il silenzio che li circonda.

Si ricorda infine che il Governo aveva organizzato il 29-30 novembre 2010 un evento di alto livello a Roma per il lancio nel nostro Paese della campagna del Consiglio d'Europa sulla lotta alla violenza sessuale sui minori.

► I bandi per le vittime di tratta: si raccomanda che nei prossimi bandi si tenga conto della nuova direttiva.
Deve essere evidenziato che il Bando congiunto per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi a favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento sotto indicato non contiene un esplicito riferimento allo sfruttamento di attività illecite, al prelievo di organi e a programmi in favore dei minori e in particolare ai minori non accompagnati.

– Programmi di emersione e prima assistenza ex art. 13 L. 228/2003 – Avviso 6/2011
– Programmi di assistenza e integrazione sociale ex art. 18 dlgs 286/1998 – Avviso 12/2011.

Inoltre, nella direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime – che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI – si chiede che la nozione di sfruttamento comprenda come minimo:

– lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale;
– il lavoro o i servizi forzati (compreso l'accattonaggio);
– la schiavitù, la servitù;
– lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

Sintesi degli aspetti della produzione regionale sulla violenza anni 2009-2011

La ricognizione della legislazione regionale in materia di abuso e maltrattamento su minori evidenzia un'attività normativa primaria delle Regioni centrata principalmente sui temi della violenza domestica e di genere: quasi sempre, infatti, se sono presenti dei bambini nelle famiglie interessate da episodi di violenza domestica anche questi ultimi subiscono, in modo diretto o indiretto, della violenza. Inoltre, recenti studi hanno evidenziato un'allarmante diffusione della violenza intrafamiliare e, conseguentemente, un forte coinvolgimento di bambini che, anche quando non subiscono direttamente la violenza, crescono comunque in un ambiente fortemente caratterizzato da tale fenomeno. Del resto, è ormai chiaro che la violenza ai danni di minori, in tutte

le sue forme (attive o omissive), è un fenomeno diffuso, trasversale a ogni classe sociale, e causa di un grave disagio psichico che coinvolge non solo la vittima di minore età ma l'intero sistema delle sue relazioni. Per questo motivo la valutazione e la presa in carico dei minori coinvolti come vittime in esperienze di violenza, abuso e trascuratezza devono essere affrontate con un approccio che non si fermi al singolo individuo, ma che si estenda all'intero sistema delle sue relazioni familiari.
Negli ultimi anni il tema del maltrattamento e della violenza sui minori ha conquistato spazi sempre più importanti all'interno dell'informazione, tanto da accrescere la sensibilità sociale verso questo tema; ciò, tuttavia, è andato di pari passo con il rafforzamento del pregiudizio che tende ad associare il tema della violenza ad alcuni episodi che sono stati commessi da sconosciuti, da extracomunitari, o dal così detto branco che hanno scosso l'opinione pubblica per la loro particolare efferatezza. Così, c'è il rischio che quest'idea stereotipata di violenza possa rafforzare errate convinzioni nell'opinione pubblica e, in parte, anche negli operatori del settore favorendo sistemi di intervento che non affrontano il fenomeno dove è più presente (la famiglia), non tenendo conto della reale diffusione del fenomeno, di quali siano gli interventi e gli strumenti più appropriati per prevenirlo e per contrastarlo, della molteplicità dei soggetti che sono chiamati a contribuire, ognuno attraverso le proprie competenze e capacità, a realizzare un efficace lavoro di rete.
Giuridicamente la violenza di genere rappresenta una violazione dei diritti umani fondamentali, un ostacolo al godimento della propria libertà individuale, e una minaccia per la salute. Si tratta di una questione sociale e culturale radicata profondamente nelle relazioni tra donne e uomini, nelle famiglie, nei luoghi di lavoro e di studio, nelle città. Come sopra accennato sono numerose le Regioni che hanno affrontato il problema della violenza e dei maltrattamenti e che hanno previsto specifiche misure di protezione e di accoglienza per le vittime di violenza. Nello specifico le Regioni che si sono dotate di una legge apposita sono[5]: la Campania (LR 11-02-2011, n. 2, Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere), il Lazio (LR 14-05-2009, n. 16, Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne), le Marche (LR 11-11-2008, n. 32, Interventi contro la violenza sulle donne e D. Dirig. reg. 3-8-2010 n. 96, LR n. 32/2008 – Avviso pubblico per il conferimento di contributi a favore dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza – Importo € 95.000,00 capitoli 32003119/120), il Piemonte (LR 17-3-2008 n. 11, Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti e DGR n. 14 – 12159 del 21/09/2009, Coordinamento della rete sanitaria per l'accoglienza e presa in carico delle vittime di violenza sessuale e domestica), la Sicilia (LR 03-11-2012, n. 3, Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere) e la Provincia autonoma di Trento (LP 09-03-2010, n. 6, Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime).

Venendo a un'analisi più specifica deve essere rilevato che la L. n. 2 del 2011 della Regione Campania si inserisce nel quadro degli obiettivi indicati dalla precedente e innovativa LR 11/2005, la quale già prevedeva che la Regione istituisse e si dotasse di centri e case di accoglienza e assistenza per le donne maltrattate. Adesso, con l'approvazione della LR 2/2011, qualsiasi forma di violenza di genere compiuta sul territorio campano viene espressamente qualificata come una violazione dei diritti umani fondamentali e, conseguentemente, la Regione proclama il proprio impegno per contrastare e prevenire questo fenomeno. Più in particolare con il termine "violenza di genere" viene indicato "ogni atto di violenza commesso in ambito familiare, extrafamiliare o sui luoghi di lavoro, a causa dell'appartenenza di genere o dell'orientamento sessuale, che abbia o possa avere come risultato un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le vittime, comunitarie e non, incluse le minacce di tali atti, la persecuzione, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, indipendentemente dall'orientamento politico, religioso o sessuale delle stesse vittime".
Come si evince dai lavori preparatori la Regione Campania ha sentito la necessità di legiferare su questo tema perché da un lato la società persegue con più forza di quanto facesse negli anni passati l'integrazione e l'ampliamento dei diritti delle persone, mentre, parallelamente, crescono anche i fenomeni di estrema intolleranza e discriminazione che sfociano, soprattutto fra i ragazzi e le

[5] Vedi per il periodo precedente il 2009 anche le Regioni Abruzzo, Basilicata, Liguria, Sardegna e Toscana.

ragazze, in vera e propria violenza di impronta sessista e omofoba. Così, ponendosi in sintonia con quanto già affermato dalla normativa comunitaria e nazionale, la Campania organizza il suo territorio con specifiche misure atte a tenere sotto controllo e monitorare questo fenomeno attraverso il sistema informativo sociale previsto dall'articolo 25 della LR n. 11/2007 e propone numerosi interventi che vanno dall'attivazione di un presidio antiviolenza in ogni ambito territoriale al coinvolgimento del terzo settore e degli operatori a tutti i livelli; a interventi di prevenzione tramite la sensibilizzazione dell'opinione pubblica; alla tutela e il sostegno alle donne e a tutte le persone vittime di violenza di genere, sostenendo le donne maltrattate e i soggetti vittime di violenza anche nella richiesta del risarcimento all'autorità o allo Stato in attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato; riconoscendo ogni forma di intolleranza, con particolare riguardo all'omofobia e al bullismo. Molto importante è anche l'attenzione che la Regione pone nel promuovere l'organizzazione di corsi di formazione rivolti agli operatori degli ambiti territoriali, agli operatori sociali, sanitari, scolastici, in modo da assicurare la preparazione specifica per gestire in maniera adeguata il rapporto con la vittima di violenza, dal primo contatto, all'informazione e all'assistenza in ogni fase del percorso di recupero. La LR 2/2011, inoltre, nell'ottica di prevenzione di questi fenomeni, prevede la stipula di un'intesa col Provveditorato agli studi per la realizzazione di corsi di studio sulla violenza e sulla divulgazione della cultura della non violenza, nelle scuole di ogni ordine e grado, in modo che fin da bambini l'educazione sia in tal senso. Infine, la Regione prevede la stipula di intese col Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria per attivare programmi per favorire nei soggetti maltrattanti una rielaborazione critica della propria condotta violenta.
Anche la Regione Lazio con la LR 16/2009 ha espressamente riconosciuto che la violenza contro le donne costituisce una violazione dei diritti umani fondamentali, dell'integrità fisica e psicologica, della sicurezza, della libertà e della dignità e, inoltre, che tali valori, secondo i principi costituzionali, devono essere garantiti a ciascun individuo. Per questo motivo la Regione ha deciso di finanziare interventi per un valore di 300.000 euro volti a prevenire e contrastare ogni forma e grado di violenza (morale, fisica e psichica e di natura sessuale) nei confronti delle donne prendendo in esame anche gli effetti che provocano tutte le forme con cui si esplica la violenza sulle donne tanto da costituire, da un punto di vista più generale, un ostacolo al godimento del diritto che le persone hanno a una cittadinanza sicura, libera e giusta. In quest'ottica i contributi che la legge stanzia non sono indirizzati soltanto a interventi diretti a fronteggiare il fenomeno nell'immediato, ma anche a ogni attività di carattere educativo-sociale volti a sensibilizzare la società sul tema della violenza alle donne. Una parte dei fondi sono comunque riservati a interventi di sostegno a strutture e aziende sanitarie per la creazione e l'implementazione di centri di aiuto alle donne e ai loro figli minori. Peraltro la Regione Lazio con la LR 10/2008 (Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati) aveva già previsto interventi e iniziative finalizzate a rimuovere ogni forma di violenza, discriminazione e razzismo e promuove e sostiene iniziative di monitoraggio, informazione, educazione, assistenza e tutela legale per le vittime di ogni forma di discriminazione diretta e indiretta, per motivi razziali, etnici o religiosi, nonché per le vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento. Anche la Regione Marche, con la LR 32/2008, si è attivata per assicurare alle vittime della violenza e ai minori coinvolti un sostegno per consentire loro di recuperare la propria autonoma individualità e di riconquistare la propria libertà nel pieno rispetto della riservatezza e dell'anonimato. Infatti, anche le Marche sono promotori di iniziative di prevenzione della violenza e si impegnano per assicurare alle donne che subiscono atti di violenza, compresa la minaccia di tali atti e le molestie, un sostegno per consentire loro di recuperare e rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica e la propria integrità fisica e dignità. Inoltre, con questa legge, la Regione si impegna, altresì, ad assicurare un'adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle persone vittime di violenze fisiche, sessuali e psicologiche, di persecuzioni o vittime di minaccia di tali atti, indipendentemente dalla loro cittadinanza anche attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la diffusione della cultura della legalità e del rispetto dei diritti nella relazione tra i sessi. Tale legge, infatti, promuove l'emersione del fenomeno della violenza, anche attraverso la pubblicazione dei dati raccolti dall'osservatorio delle politiche sociali e sostiene, in collaborazione

con i Comuni, le Province, l'Azienda sanitaria unica regionale e le Aziende ospedaliere, le Direzioni scolastiche provinciali, nonché le altre istituzioni pubbliche e i centri antiviolenza di cui all'art. 6 presenti sul territorio, progetti finalizzati alla realizzazione di iniziative di prevenzione contro la violenza di genere. Inoltre, è anche previsto che il Comitato regionale per la comunicazione (CORECOM), nell'ambito delle sue funzioni, formuli proposte alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e ai concessionari privati in merito alle programmazioni radiofoniche e televisive, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica su questo tema.
Con l'approvazione della LR n. 16/2009 il Piemonte ha disposto l'istituzione di almeno una casa rifugio per ogni provincia del Piemonte nelle quali ospitare le donne vittime di violenza con i loro bambini. In questo modo la Regione completa il Piano regionale triennale (che comprende un intervento integrato in materia e responsabilizza gli enti locali e l'associazionismo, dato che ogni Provincia deve presentare un proprio programma per accedere ai finanziamenti per fare in modo che nessun territorio sia privo di un punto di riferimento specializzato) e attiva il Fondo di solidarietà per la tutela legale dato che viene previsto un fondo di un milione di euro per fornire patrocinio legale alle donne vittime di maltrattamento e violenza. Così i principi costituzionali e internazionali – secondo cui ogni tipo di violenza contro le donne costituisce una negazione del diritto all'inviolabilità della libertà e della dignità della persona – trovano attuazione in questa legge con l'istituzione e il funzionamento sul territorio regionale di centri antiviolenza con case rifugio. In esse, infatti, alle donne in difficoltà si cerca di garantire non solo l'accoglienza ma, soprattutto, un percorso che le aiuti a uscire dal disagio che, di volta in volta, le interessa: materiale, legale e psicologico. La legge, che stanzia una spesa di 800.000 euro per il 2009 (mentre per gli anni successivi la cifra verrà definita dalla legge finanziaria), prevede, inoltre, anche un'organizzazione capillare di una rete di case gestite dagli enti locali in collaborazione con cooperative sociali e associazioni di donne.
Anche la Regione Sicilia, con la LR n. 3 del 2012, assicura alle vittime della violenza e ai loro figli minori o diversamente abili un sostegno e, in particolare, prevede quattro linee di intervento: un sistema regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi; accordi di programma tra le pubbliche amministrazioni e protocolli d'intesa tra le istituzioni pubbliche e private, le realtà associative e di volontariato e i centri antiviolenza; la creazione di una rete territoriale; l'inserimento delle vittime nel mercato del lavoro. La Regione Sicilia, inoltre, sostiene – in collaborazione con i Comuni, le Province, le Aziende sanitarie provinciali, le Aziende ospedaliere e i Policlinici universitari, le Direzioni scolastiche provinciali nonché le altre istituzioni pubbliche e i centri antiviolenza presenti sul territorio – progetti finalizzati alla realizzazione di iniziative di prevenzione contro la violenza di genere e alla promozione (nelle scuole e nelle famiglie) dell'educazione al rispetto nella relazione tra i sessi, al rispetto dell'identità sessuale, religiosa e culturale, alla non violenza come metodo di convivenza civile. La Regione istituisce, altresì, il Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere, la rete di relazioni, i Centri antiviolenza e le Case di accoglienza, e l'Osservatorio regionale per il contrasto alla violenza di genere.
È con la L. n. 6 del 2010 che la Provincia autonoma di Trento si è prefissa di prevenire e contrastare la violenza contro le donne impegnandosi a tutelarle da ogni tipo di violenza (psicologica, morale, fisica, economica e sessuale) in quanto ogni forma di violenza costituisce una violazione dei diritti umani fondamentali alla vita, alla salute, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità psico-fisica, nonché un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza libera e sicura. Peraltro, il fine di questa legge è non soltanto quello di tutelare le donne, siano esse italiane o straniere, da ogni forma di violenza fondata sull'identità di genere, ma anche quello di riconoscere alle vittime un vero e proprio diritto al sostegno pubblico che consenta loro di recuperare e di rafforzare la propria autonomia, materiale e psicologica, la propria integrità fisica e la propria dignità, nel rispetto della loro personale riservatezza. Infatti, per contrastare questo fenomeno la Provincia riconosce e valorizza la preziosa attività svolta sul territorio dai centri antiviolenza e dagli altri soggetti del terzo settore impegnati nella lotta alla violenza contro le donne e incentiva forme di coordinamento tra questi soggetti e le istituzioni che sul territorio provinciale si occupano di questo tema. Così, alle donne che subiscono violenza e ai loro figli minori viene assicurato un sostegno temporaneo, nel pieno rispetto dell'anonimato. La Provincia, inoltre, ha istituito anche un Osservatorio sulla violenza

di genere la cui attività è coordinata dal dipartimento provinciale competente in materia di pari opportunità, che assicura il supporto tecnico, amministrativo e funzionale.
La Calabria, invece, ha definito – con Regolamento regionale 23 marzo 2010, n. 6, (Regolamento attuativo requisiti minimi per l'autorizzazione al funzionamento e procedure per l'accreditamento. Tipologia di servizio residenziale per i minori: Centri specialistici per la cura e la protezione di bambini e adolescenti in situazioni di maltrattamento) – i requisiti minimi, strutturali e organizzativi, per ottenere l'autorizzazione all'esercizio e le procedure per l'accreditamento dei "Centri specialistici per la cura e la protezione di bambini e adolescenti provenienti da situazioni di abuso e maltrattamento della Regione Calabria". Tali standard (come il regolamento sopra descritto) nascono dalla sperimentazione condotta in una struttura in base alla DGR 632/2007 e alla successiva verifica effettuata da parte di tavoli tecnici istituiti a livello regionale e coordinati dal Settore politiche sociali della Regione Calabria. I centri disciplinati da questa delibera offrono prestazioni socioassistenziali a minori vittime, o presunte vittime, di abusi e di gravi maltrattamenti di età compresa tra i 6 e i 15 anni (anche se i limiti di età sono da intendersi, vista la delicatezza dell'intervento, in termini sufficientemente flessibili e non aprioristicamente rigidi), provenienti da tutta Italia con priorità accordata ai minori residenti in Calabria. Si prevede che tali strutture possano accogliere, in regime residenziale, fino a un massimo di nove minori (di ambo i sessi) di età compresa tra i 6 e i 15 anni, che sono stati allontanati dal proprio nucleo familiare dall'autorità giudiziaria o dai servizi sociali perché hanno subito maltrattamenti psico-fisici o abusi sessuali. Per questi soggetti si rende necessaria una presa in carico residenziale finalizzata a valutare il danno e ad attivare il processo di rielaborazione del trauma subito arrivando, in tempi ragionevolmente brevi, alla definizione di un progetto di vita per il minore che porti al rientro dello stesso nel proprio nucleo familiare o, qualora questo non sia possibile, all'affidamento etero-familiare o all'adozione. Il centro, tra l'altro, garantisce un servizio di ascolto protetto dei minori presunte vittime di abusi e maltrattamenti nelle varie fasi del processo. Il regolamento, infatti, prevede il cosiddetto "spazio neutro" inteso come un luogo protetto e garantito per favorire il migliore contesto tecnico e umano possibile per lo svolgimento di incontri protetti tra il genitore che abbia visto ridotta o decaduta la propria potestà e il minore. Lo "spazio neutro", se collocato nella struttura, dovrà avere un accesso diverso dal servizio residenziale e dovrà essere dotato almeno di una stanza, adibita all'ascolto del minore, adeguatamente insonorizzata per evitare ogni disturbo e di un'altra stanza attigua alla precedente che consenta l'osservazione diretta attraverso lo specchio unidirezionale e l'ascolto del minore ad almeno sei persone oltre all'operatore di registrazione. Dovranno essere messi in atto, inoltre, momenti di verifica sul "clima" all'interno del centro, con particolare attenzione a favorire l'instaurarsi di un contesto di relazione e cura caratterizzato da familiarità e affettività fra i minori e fra questi e gli adulti.
Con la LR 32/2009 sulle norme per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati la Regione Puglia ha previsto, all'art. 19, l'introduzione di misure per le vittime di tratta, violenza e schiavitù volte ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali degli immigrati presenti sul territorio regionale assoggettati a forme di schiavitù o vittime di tratta o di violenza. E ciò attraverso la messa in essere di misure a loro favore, mediante azioni coordinate con gli enti locali, le associazioni del terzo settore e della cooperazione internazionale. Inoltre con il DGR n. 1890 del 6/8/2010 la Regione Puglia ha adottato le Linee guida regionali (approvate in applicazione del Programma regionale antiviolenza 2009–2011 DGR 2227/2008) finalizzate al rafforzamento del sistema dei servizi di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne e i minori, i quali individuano responsabilità, di soggetti pubblici e privati, nel ciclo di programmazione e attuazione degli interventi e dei servizi. Inoltre, al documento è allegato un elenco degli indicatori di qualità che possono essere presi in considerazione nella valutazione di qualità dei servizi destinati alle vittime di violenza.
La Regione Umbria, con la LR 16 febbraio 2010, n. 13 – Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia – prevede, oltre agli interventi a favore delle famiglie economicamente vulnerabili come agevolazioni sulle tariffe dei servizi pubblici, canone d'affitto e spese mediche fino all'eventuale erogazione di un prestito sociale d'onore, anche un intervento economico regionale a sostegno delle strutture di accoglienza di bambini vittime di violenza o in condizione di grave disagio. Inoltre, si prevede anche il sostegno all'adozione e all'affidamento familiare, all'opera dei

servizi residenziali e semiresidenziali di tipo familiare o comunitario, e interventi di prevenzione e contrasto al fenomeno del maltrattamento.
Infine deve essere segnalato che nel periodo in esame alcune Regioni hanno approvato delle linee guida contenenti disposizioni attinenti al tema dell'abuso e del maltrattamento su minori. In particolare queste sono: la Regione Basilicata[6] con la Delib. GR 05-07-2011, n. 967 (Approvazione delle linee guida per la predisposizione dei progetti sperimentali contro la violenza di genere e lo stalking – Assegnazione fondi alle Amministrazioni Comunali di Potenza e Matera); la Regione Sicilia[7], che con la Dec. Ass. 23-03-2012 (Recepimento delle "Linee guida della Regione siciliana per la pianificazione degli interventi multidisciplinari dei servizi sanitari dedicati alla tutela dell'infanzia e alla presa in carico dei minori vittime o a rischio di violenza") ha approvato le linee guida che sono state oggetto di presentazione-condivisione con le altre istituzioni regionali che si occupano di tutela dei minori anche al fine di sviluppare protocolli interistituzionali finalizzati a una migliore funzionalità della rete dei soggetti preposti a tale attività; la Regione Toscana[8] con la Delib. GR 08-03-2010, n. 291 LR n. 59/2007, art. 3, co. 3 (Linee-guida regionali sulla violenza di genere) e la Regione Marche[9] con la Delib. GR 2-3-2009 n. 312 (Protocollo di intesa per la promozione di strategie condivise finalizzate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne).

[6] La Regione predispone progetti sperimentali contro la violenza di genere e lo stalking; organizza il lavoro di rete, il coinvolgimento dei servizi, l'utenza; definisce gli interventi previsti nei progetti sperimentali, i requisiti minimi delle strutture di accoglienza e fornisce un formulario per la presentazione dei progetti sperimentali.

[7] Nelle linee guida viene costituito il gruppo di lavoro regionale e sono descritte le fasi dell'intervento: i servizi sanitari preposti che interagiscono nella realizzazione di un intervento globale ed efficace sul fenomeno della violenza e del maltrattamento a danno dei minori devono attivare le azioni di – Protezione – Segnalazione – Denuncia – Valutazione – Terapia. Negli allegati ci sono le Linee Guida per la regolazione dei processi di sostegno e allontanamento del minore, lo Schema per la segnalazione nei casi di sospetto abuso e/o maltrattamento, lo Schema per la denuncia nei casi di sospetto abuso e/o maltrattamento; le Linee-Guida per la valutazione clinica e l'attivazione del recupero della genitorialità nel percorso psicosociale di tutela dei minori. Le linee guida della Regione Sicilia prevedono azioni sanitarie per costruire, intorno alle situazioni di abuso e violenza, una rete competente e specializzata di operatori in grado di interpretare i segnali di violenza, potenziale o subita; agevolare l'emersione delle situazioni di abuso e/o violenza; stabilire tutto il percorso sanitario dalla presa in carico, alla cura, alla riabilitazione; uniformare gli interventi in tutte le Asp; realizzare una formazione adeguata dei diversi profili professionali; intensificare la collaborazione tra le istituzioni e dare stabilità a una rete interistituzionale in grado di garantire nel migliore dei modi l'interesse del minore abusato. Nell'individuare le équipe specializzate, integrate e multidisciplinari, le linee guida devono tenere presente la necessità che gli interventi vengano progettati da operatori con una specifica competenza professionale e di formazione e che gli interventi vengano strutturati e definiti in una logica di lavoro integrato e condiviso che possa sostenere e articolare le azioni dei singoli operatori, ciò in modo da rispondere alla necessità che il minore venga messo in protezione durante tutto il percorso giudiziario e che tra questo e l'intervento sanitario vi sia continuità, uniformità e coerenza. Sono introdotti protocolli operativi tra il servizio sanitario regionale e le altre istituzioni coinvolte nell'attività di tutela e presa in carico dei minori vittime o a rischio di violenza (autorità giudiziarie ed enti locali).

[8] Le linee guida definiscono i compiti della Regione, il ruolo delle Province, l'apporto dato dai Comuni singoli o associati, la costituzione, il ruolo e i compiti della rete di ambito provinciale, il Centro di coordinamento, i Centri antiviolenza, il coordinamento tra il Centro di coordinamento ed i centri antiviolenza che insistono sullo stesso territorio; le Case rifugio.

[9] Tale protocollo prevede di: fornire risposte integrate e complesse al problema della violenza intra ed extra familiare; contribuire a fare emergere il fenomeno della violenza, mettendo in discussione stereotipi culturali stimolando una diversa consapevolezza tra le giovani generazioni; promuovere azioni di prevenzione di comportamenti maltrattanti; educare alla costruzione della cultura della non violenza; pianificare interventi per aiutare le vittime a ricostruire la propria vita; promuovere e programmare la formazione degli operatori che vengono, per la loro professione, a contatto con il fenomeno; collegarsi con altre esperienze analoghe nazionali ed estere; raccogliere e analizzare dati sul fenomeno; promuovere, la pianificazione e la realizzazione di interventi finalizzati alla prevenzione della violenza domestica, alla protezione, al sostegno e alla realizzazione di percorsi tesi a garantire la qualità della vita delle vittime.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B10
LINEE DI INDIRIZZO NAZIONALI PER IL CONTRASTO DELLA PEDOFILIA E DELLA PORNOGRAFIA MINORILE

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
N. minori vittime di reati di sfruttamento sessuale
N. reati di sfruttamento sessuale (pedopornografia,m prostituzione minorile, ecc.)
N. di persone denunciate per reati di sfruttamento sessuale a danno di minori
Altro da definire

MODIFICARE TENENDO CONTO DI:
Fattispecie di reato specifiche oggetto della Ricognizione:

A. Atti sessuali
- ❑ violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.);
- ❑ atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.);
- ❑ corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.);
- ❑ violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.).

B. Sfruttamento
- ❑ prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.);
- ❑ pornografia minorile (art. 600 ter c.p.);
- ❑ detenzione di materiale pornografico (art. 600 quater c.p.);
- ❑ pornografia virtuale (art. 600 quater 1 c.p.);
- ❑ iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 quinquies c.p.);
- ❑ riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.);
- ❑ tratta di minori (art. 601, comma 2 c.p.);
- ❑ acquisto e alienazione di schiavi (art. 602, comma 2 c.p.);
- ❑ immigrazione clandestina al fine di sfruttamento sessuale (art. 12 comma 3 e 3 ter D.L.vo 286/98).
- ❑ "fatto commesso all'estero" (art. 604 c.p.) onde dare rilievo al principio di extraterritorialità del reato presente nella normativa italiana.

Fattispecie di reato immediatamente rilevanti se in associazione a reati specifici oggetto della Ricognizione
- ❑ Incesto (art. 564 c.p.);
- ❑ violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.);
- ❑ abuso dei mezzi di correzione o di disciplina (art. 571 c.p.);
- ❑ maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (art. 572 c.p.);
- ❑ omicidio (art. 575 c.p.);
- ❑ infanticidio in condizioni di abbandono materiale e morale (art. 578 c.p.);
- ❑ percosse (art. 581 c.p.);

- lesione personale (art. 582. c.p.);
- pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-bis c.p.);
- omicidio preterintenzionale (art. 584 c.p.);
- omicidio colposo (art. 589 c.p.);
- abbandono di persone minori o incapaci (art. 591 c.p.);
- omissione di soccorso (art. 593 c.p.);
- sequestro di persona "per motivi sessuali" (art. 605 c.p.);
- violenza privata (art. 610 c.p.);
- interferenze illecite nella vita privata (art. 615bis c.p.);
- circonvenzione di incapace (art. 643 c.p.)
- molestia o disturbo alle persone (art. 660 c.p.);
- accattonaggio (art. 671 c.p.).

DATI STATISTICI ATTUALI DEDUCIBILI DAI SISTEMI Re.Ge. E SDI

- delitti commessi e denunciati all'Autorità giudiziaria;
- autore noto-non noto;
- autore in stato di libertà o stato di arresto;
- periodo in cui è stato commesso il delitto.
- delitti denunciati per tipo di delitto per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, di cui autori ignoti e distribuzione territoriale per tipo;
- persone denunciate per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, di cui minori, distinzione per sesso e per tipo di delitto;
- condannati adulti e minorenni per tipo di delitto;
- denunce per tipologia di delitto per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, con indicazione se la denuncia riguarda un solo delitto o più delitti;
- delitti e persone denunciati (di cui minori) per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale per tipo di delitto, Provincia e Regione;
- distribuzione territoriale (delitti, denunce, persone denunciate, condannati, Comuni, Province, Regioni, Estero);
- benefici di legge concessi;
- misure di sicurezza;
- minorenni (imputabili e non imputabili) denunciati alle Procure per minorenni secondo lo status (libero, arrestato, accompagnato, sottoposto a fermo), il sesso e il tipo di delitto (Fonte Re.Ge. Minori);
- minorenni condannati (Fonte Re.Ge. Minori).
- delitti denunciati all'Autorità giudiziaria;
- persone denunciate all'Autorità giudiziaria;
- minori denunciati all'Autorità giudiziaria.

DATI ATTESI (CHE SAREBBE AUSPICABILE AVERE)

Le altre variabili necessarie per ottenere una conoscenza sufficientemente adeguata del fenomeno sono riconducibili a quattro macroaree informative:

1. caratteristiche contestuali degli eventi criminosi;
2. caratteristiche dell'autore;
3. caratteristiche della vittima;
4. caratteristiche dei procedimenti giudiziari, delle misure di contrasto e delle misure di protezione a favore della vittima.

LA FINALITÀ È QUELLA DI ACQUISIRE ELEMENTI ATTI A DESCRIVERE IN MODO SIGNIFICATIVO:

1. il reato, es.: oltre alla fattispecie giuridica cui appartiene, anche informazioni sul contesto nel

quale è avvenuto e altri aspetti di dinamica (es. utilizzo di armi per minacciare la vittima), che possono configurare gli estremi di eventuali aggravanti;
2. la segnalazione del reato, es.: la data della segnalazione, il soggetto (persona fisica o ente) autore della segnalazione, la struttura ricevente la segnalazione;
3. il soggetto vittima, es.: dati anagrafici di base non sensibili (in primis sesso, data di nascita o età, nazionalità);
4. l'indagato/reo (adulto/minorenne), es.: dati anagrafici di base non sensibili (in primis sesso, data di nascita o età, nazionalità), tipologia di rapporto con la vittima;
5. i procedimenti giudiziari per esame di tutto l'iter dalla notizia di reato;

n.b. Le informazioni presentate non dovranno contenere dati sensibili, per cui non saranno disponibili, per esempio, il nome e il cognome della vittima e dell'accusato.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Linee di orientamento unitarie

Indicatori
a. numero atti adottati nell'anno **2006-2011**……
b. tipo di atti:

Tipo atto	Numero e data	Oggetto
Aggiornamento delle linee guida per l'esame del minore in caso di abuso sessuale contenute nella *"Carta di Noto"*	10-12 giu 2011	L'aggiornamento della Carta di Noto, a distanza di nove anni dal primo, ha avuto lo scopo di adeguare il contenuto del documento **ai progressi scientifici maturati nello studio dell'encefalo**, dei processi cognitivi, percettivi, mnestici e nel campo della psicologia evolutiva. Queste linee guida devono considerarsi quali suggerimenti diretti a garantire l'attendibilità dei risultati degli accertamenti tecnici e la genuinità delle dichiarazioni, assicurando nel contempo al minore la protezione psicologica e la tutela dei suoi diritti relazionali, nel rispetto dei principi costituzionali del giusto processo e degli strumenti del diritto internazionale. Quando non fanno riferimento a specifiche figure professionali, le linee guida valgono per qualunque soggetto che nell'ambito del procedimento instauri un rapporto con il minore.
Protocollo integrato per il trattamento dei casi di abuso e maltrattamento a danno dei minori	23 giu 2011	A siglarlo sono stati la Provincia di Alessandria, l'Azienda Sanitaria Locale e l'Azienda Ospedaliera di Alessandria. Grazie ad un lavoro svolto presso il tavolo sanitario inter-aziendale, è stato possibile definire le linee guida generali per la presa in carico dei minori che subiscono maltrattamenti e abusi, attivando un modello d'intervento specifico rispetto alle esigenze di servizio di ciascun presidio ospedaliero e di ciascuna equipe multidisciplinare del territorio, garantendo l'ottimizzazione delle risorse e delle competenze professionali esistenti.
Buone pratiche da seguire in ambito sanitario, in caso di sospetto pregiudizio o	13 ott 2011	Oltre a Prefettura, Provincia e Comune di Ferrara, hanno dato adesione al documento anche esponenti della Procura di Ferrara, del Tribunale per i minorenni dell'Emilia

***pregiudizio grave in danno di minore* (maltrattamento o abuso sessuale in danno a minori).**		Romagna, della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna, della Questura di Ferrara, del Comando provinciale dei Carabinieri, del Comando della Guardia di Finanza, del Comando della Polizia municipale di Ferrara, delle Aziende Sanitarie di Ferrara, del Comune di Lagosanto, dell'Università degli Studi e della facoltà di Medicina e Chirurgia, delle Aziende dei servizi alle persone di Ferrara e Copparo della gestione associata dei servizi socio assistenziali di Cento.
Carta di Roma	3 nov 2011	Telefono Azzurro, insieme all'International Centre for Missing & Exploited Children (ICMEC), in collaborazione con l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù e l'americana Mayo Clinic, è stato promotore del Forum internazionale "The world's children and the abuse of their rigths" (tenutosi a Roma il 3 novembre 2011), in cui è stata presentata la "Carta di Roma", un documento operativo per la tutela dell'infanzia e contro gli abusi sessuali sui minorenni. Tale documento è stato firmato da ICMEC e da SOS Telefono Azzurro Onlus, e sottoscritto da autorevoli esponenti di istituzioni politiche e private europee e statunitensi. Alla "Carta di Roma" hanno aderito anche rappresentanti del mondo religioso, che si sono impegnati a svolgere un ruolo attivo nella protezione dei bambini nel mondo da ogni forma di violenza e sfruttamento sessuale. In base al documento gli stati firmatari si impegnano a contrastare il fenomeno dell'abuso sui minorenni riconoscendo la necessità di un'azione sinergica su più livelli: locale, nazionale, europeo e mondiale. Tra le raccomandazioni contenute nella Carta emergono il richiamo alla formazione del personale medico e di quello di polizia per il riconoscimento tempestivo degli abusi e l'individuazione delle terapie di supporto, nonché un esplicito invito all'impegno da parte delle aziende tecnologiche a sviluppare nuovi strumenti e tecnologie per contrastare la proliferazione e la diffusione di immagini a contenuto pedopornografico su Internet.
CONTESTO INTERNAZIONALE		
Guidelines on data collection and monitoring systems ***on child abuse* (linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori.)**	Gennaio 2009	IL"ChildOnEurope" (The European Network of National Observatories on Childhood), è nato in seno **all'Europe de l'Enfance**, il gruppo intergovernativo permanente **UE** sull'infanzia e l'adolescenza**.** Il ChildOnEurope si è riunito per la prima volta il 24 Gennaio 2003, focalizzando la propria attività sui seguenti obiettivi: – **Lo scambio di conoscenze e informazioni** fra i Paesi europei sulle leggi, le politiche, i programmi, le statistiche, gli studi e le "best practices" relative all'infanzia e all'adolescenza; – **Lo scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori** utilizzati nei diversi Paesi Europei per la raccolta dei dati sull'infanzia e l'adolescenza, al fine di raggiungere la comparabilità delle informazioni; – **Analisi comparate** su tematiche specifiche. In occasione dell'Assemblea generale del ChildOnEurope

		che si è tenuta il 19 gennaio 2007, i partners del network hanno deciso di procedere, sulla base della ricerca svolta da ChildONEurope "Review on national systems of statistics and registration on child abuse", ad elaborare **delle linee guida europee** sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori. In Lussemburgo il 26 e 27 di aprile 2007 si è giunti all'adozione di un indice delle linee guida europee ed alla definizione delle conseguenti modalità operative attraverso le quali procedere all'elaborazione del documento finale. In particolare, per quanto riguarda la stesura dei contenuti delle linee guida, all'interno del lavoro di gruppo sono stati individuati, sulla base delle competenze personali, quattro diversi sottogruppi, ciascuno dei quali destinato a lavorare su una sezione specifica del documento. In questa sede vale la pena sottolineare i lavori del sottogruppo B, relativo al **"Child abuse as Legal problem; legal definitions; judicial data, implications for monitoring".**
Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence (Linee Guida Europee relative alle strategie integrate contro la violenza sui minori di età)	18 nov 2009	**Adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.** Il progetto **"Costruire l'Europa per e con i bambini"**, a cui l'Italia ha partecipato insieme alla Romania, al Portogallo ed alla Norvegia, promosso dal Consiglio d'Europa, ha previsto la realizzazione di linee guida e raccomandazioni per gli Stati membri su apposite strategie di prevenzione della violenza. Nell'ambito di tale esercizio, il nostro impegno nell'elaborazione delle proposte relative alla bozza di Linee Guida Europee sulle strategie integrate contro la violenza sui minori di età è stato molto importante**.** La redazione delle Linee Guida, effettuata all'interno di un gruppo tecnico **(Editorial Group),** si è basata sui rapporti che i quattro Paesi pilota hanno presentato sulle politiche di prevenzione della violenza a danno dei minori di età adottate sul proprio territorio. L'Italia ha aderito in modo deciso e convinto al programma d'azione del Consiglio d'Europa "Bambini e violenza". Per il Governo tale adesione rappresentò un'opportunità in più per riflettere sullo stato di sviluppo delle politiche italiane per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza all'infanzia, e per farlo in un quadro europeo. La partecipazione al progetto andò a completare il forte impegno dell'Italia nella stesura della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali. Cosa trattano: Si articolano in **otto principi generali**: − Protezione dalla violenza − Diritto alla vita ed alle migliori possibilità di sopravvivenza e di sviluppo − non discriminazione, − parità di genere, − la partecipazione dei bambini, − gli obblighi dello Stato, − gli obblighi e la partecipazione di altri soggetti (sono

		intesi tutti i soggetti, pubblici e privati, società civile, famiglia, settori religioso..etc) – l'interesse superiore del bambino ed in **quattro principi operativi**: - natura multidimensionale della violenza - approccio integrato - la cooperazione intersettoriale,(tenendo conto delle varie parti in causa). Questi principi ispirano tutto il testo, comprensivo di parti riguardanti l'azione integrata a misure nazionali, regionali e locali in materia di educazione e sensibilizzazione sulle azioni legali, politiche e istituzionali e governative, e sulla ricerca e la raccolta dei dati. Le linee guida incoraggiano la promozione di una **"cultura del rispetto dei diritti dei bambini"** sulla base di una conoscenza approfondita di questi diritti, le vulnerabilità dei bambini e le loro capacità. In primo luogo sono indirizzate a tutti i professionisti che lavorano con i bambini. Le principali raccomandazioni delle linee guida richiedono **una strategia nazionale integrata** per proteggere i bambini contro la violenza. Questa strategia è intesa come un quadro articolato e sistematico, pienamente integrato in una politica nazionale per promuovere e tutelare i diritti dei bambini, secondo un calendario specifico, con obiettivi realistici, dei quali il coordinamento e il monitoraggio dovrebbero essere fornite (se possibile e in conformità con i regolamenti nazionali) da una singola organizzazione, con adeguate risorse umane e finanziarie e sulla base delle attuali conoscenze scientifiche. Le linee guida incoraggiano l'attuazione di servizi e di meccanismi adattati ai bambini. Resta inteso che proteggono i diritti dei minori e sorvegliano sul supremo interesse dei bambini. Una raccomandazione importante richiede per tutti i professionisti interessati sono tenuti per legge a riferire episodi di violenza contro i bambini. Le linee guida raccomandano il rafforzamento della cooperazione internazionale nella prevenzione della violenza contro i bambini in tutta Europa. Esempio Indice: **Un'azione integrata a livello nazionale, regionale e locale** 3.1. Strategie nazionali integrate per proteggere i bambini contro la violenza 3.2. L'azione regionale e locale 4. Costruire una cultura del rispetto dei diritti dell'infanzia 4.1. Educazione e sensibilizzazione 4.2. formazione professionale 4.3. Media e società dell'informazione 5. il Quadro 5.1. quadro legale 5.,2. Governo misure 5.3. quadro istituzionale 6. Servizi e bambini sensibili meccanismi 6.1. Principi generali

		6.2. Norme per la custodia dei bambini 6.3. controllo indipendente 6.4. Segnalazione di violenza 6.5. Meccanismi d'orientamento 6.6. Recupero, riabilitazione e reinserimento 6.7. Sistema giudiziario 7. Ricerca e raccolta dati 8. Cooperazione internazionale **Un'attenzione particolare all'uguaglianza dei sessi** L'approccio integrato per la lotta contro la violenza deve tenere conto delle differenze tra i sessi, e pienamente conto dei diversi rischi ai quali ragazze e ragazzi sono esposti, e il fatto che le conseguenze della violenza non sono le stesse per entrambi i sessi. n.b. il Comitato dei Ministri lo scorso 15 febbraio ha adottato la nuova Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia. (2012-2015). Con l'obiettivo dell'attuazione delle norme del Consiglio d'Europa, la Strategia persegue 4 obiettivi: – promuovere dei servizi e dei sistemi adattati ai bambini (nel campo giuridico, della salute e dei servizi sociali). – Sopprimere tutte le forme di violenza verso i bambini (ivi comprese la violenza sessuale, le punizioni corporali e la violenza nelle scuole). – Garantire i diritti dei bambini in situazione di vulnerabilità (per es. i bambini con handicap, i b. detenuti, i b. collocati al di fuori del gruppo parentale, i b. migranti o roms.) – Incoraggiare la partecipazione dei bambini.
Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (Linee guida su una giustizia adattata all'infanzia)	7 nov 2010	Le linee guida devono applicarsi a tutte le situazioni nelle quali i bambini sono suscettibili – per qualsiasi motivo o in qualsiasi qualità – di entrare in contatto con gli organi ed i servizi competenti in materia di giustizia penale, civile o amministrativa. Le linee guida mirano a far si che, nelle sopracitate procedure, tutti i diritti dei bambini, ed in particolare il **diritto all'informazione, ad essere rappresentati, alla partecipazione ed alla protezione,** siano pienamente rispettati, tenendo in debito conto il livello di maturità e di comprensione del bambino, così come le circostanze del caso. Rispettare i diritti dei bambini non dovrà compromettere i diritti delle altre parti in causa. Che significa giustizia adattata all'infanzia? Dei sistemi giudiziari che garantiscano il rispetto e l'attuazione effettiva di tutti i diritti del bambino al livello più alto possibile, tenuto conto dei principi sotto enunciati e prendendo in debita considerazione il livello di maturità e di comprensione del bambino, e le circostanze del caso. Si tratta, in particolare, di una giustizia **accessibile, adeguata all'età, rapida, diligente, adattata ai bisogni ed ai diritti del bambino, e orientata su questi, e rispettosa dei diritti del bambino, ed in particolare delle garanzie procedurali, del diritto a partecipare alle procedure ed a comprenderle, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, così come al diritto all'integrità ed alla dignità.**

		Principi fondamentali: - Partecipazione - Interesse superiore del minore - Dignità - Protezione contro la discriminazione - Stato di diritto **Elementi generali di una giustizia adattata ai bambini prima, durante e dopo il procedimento giudiziario.** <u>Elementi generali:</u> Informazione e consiglio che dovranno essere dati dal primo contatto con il sistema giudiziario o con altre autorità competenti (polizia, servizi di immigrazione, servizi educativi, sociali o sanitari) e durante tutto il processo. Sia per i bambini sia per i genitori Protezione della vita privata e familiare Sicurezza (misure preventive speciali) Formazione dei professionisti Approccio multidisciplinare Privazione della libertà Nelle linee guida sono poi esaustivamente segnalati gli <u>elementi specifici:</u> - **prima** (età minima della responsabilità penale, il ricorso alla mediazione penale, informazioni al bambino rispetto alle possibilità alternative alla procedure giudiziarie etc.) - **bambini e forze dell'ordine** - **durante** (accesso al tribunale e procedure giudiziarie, consigli e rappresentanza giuridica, diritto all'ascolto e all'espressione del proprio parere, evitare i ritardi ingiustificati, organizzazione delle procedure, ambiente e linguaggio adattato, prova e audizione del bambino. - **Dopo**. **Promuovere altre azioni adatte ai bambini.** - La **ricerca** su tutti gli aspetti legati alla giustizia adattata ai bambini (tecniche di audizione, diffusione delle informazioni, e la formazione sulle nuove tecnologie) - **Scambio** di pratiche e **cooperazione** nell'ambito della giustizia adattata ai bambini - Favorire la pubblicazione e la diffusione degli strumenti giuridici pertinenti in una **versione adatta** ai bambini - Creare o sostenere e rinforzare degli **uffici d'informazione** focalizzati sui diritti dei bambini con associazioni, servizi, mediatori, ONG. - Facilitare **l'accesso** dei b. ai tribunali, riconoscere e facilitare il vantaggio del ruolo delle ONG e degli altri organismi indipendenti, quale il garante per l'infanzia per facilitare l'accesso effettivo dei b. ai tribunali, sia a livello nazionale sia internazionale. - Prendere in considerazione l'introduzione di un sistema di **giudici** e di **avvocati specializzati** per i bambini e di sviluppare ulteriormente le giurisdizioni nelle quali delle misure soprattutto giuridiche possano essere prese in favore dei bambini e dei loro familiari;

		– Sviluppare e facilitare il **ricorso** da parte dei bambini e delle altre persone che agiscono in loro nome **ai meccanismi universali ed europei di protezione dei diritti** dell'uomo e dei diritti dei bambini per l'esercizio della giustizia e la protezione dei diritti quando i rimedi nazionali non esistono o sono stati esauriti; – Fare dei diritti dell'uomo ivi compresi i diritti dei bambini, **un oggetto di studio obbligatorio** nei programmi scolari e per i professionisti che lavorano con i bambini – Sviluppare sostenere dei sistemi volti a sensibilizzare i genitori sui diritti dei bambini. – Attuare la realizzazione di **centri interdisciplinari adattati ai bambini, per i bambini vittima e testimoni,** dove questi ultimi possano essere interrogati ed essere oggetto di esame medico con uno scopo medico-legale, essere valutati in una maniera dettagliata e ricevere dai professionisti qualificati tutti i servizi terapeutici necessari. – Attuare la realizzazione di **servizi specializzati di sostegno e d'informazione** gratuiti ed accessibili, come la consultazione on line, delle hotline e di comunità locali. – Assicurarsi che tutti i **professionisti** coinvolti nel lavoro con i bambini nel sistema giudiziario possano beneficiare di un **sostegno** e di una **formazione** adeguata, così come di istruzioni complete, al fine di garantire e di applicare opportunamente i diritti dei bambini, e soprattutto al momento di valutare i loro interessi in tutti i tipi di procedure che li riguardano direttamente o indirettamente **Monitoraggio e valutazione** Gli SM sono incoraggiati a: – **Riesaminare** la loro legislazione, le politiche e procedure interne, al fine di adottare le riforme necessarie per attuare tali linee guida. – la rapida **ratifica**, se non l'hanno ancora fatto, delle pertinenti convenzioni del Consiglio d'Europa sui diritti dei minori; – periodicamente **riesaminare** e valutare i loro **metodi** di lavoro utilizzati nel contesto della giustizia a misura di bambino; – mantenere o istituire un quadro a seconda dei casi con uno o più **meccanismi indipendenti**, per promuovere e monitorare l'attuazione di tali orientamenti in conformità dei rispettivi sistemi giuridici e amministrativi; – garantire che la **società civile**, comprese le organizzazioni, istituzioni e organismi che operano per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia, attuino una piena **partecipazione** al processo di monitoraggio.

OBIETTIVO

Denominazione

1. Individuare requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e contrasto dell'abuso all'infanzia e procedure operative specifiche per tipologia di maltrattamenti promuovendone il recepimento a livello regionale e locale.
2. Favorire la prevenzione e la cura del maltrattamento all'infanzia con un sistema di garanzie e di programmazione delle prestazioni
3. Favorire il follow up nel lungo periodo sulla protezione dei bambini

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

- Adozione di linee di indirizzo
- Individuazione di livelli essenziali delle prestazioni
- Formazione
- Coinvolgimento della società civile
- Definizione di procedure di tutela
- Creazione di una banca dati
- Ricerca e analisi comparative
- Definizione di requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall'abuso
- Definizione di procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento
- Monitoraggio sull'applicazione e aggiornamento delle linee guida da parte delle regioni che le hanno adottate

ADOZIONE DI LINEE DI INDIRIZZO

Adozione di un Piano nazionale di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza, secondo quanto richiesto dalle raccomandazioni OMS e dall'esperto indipendente delle Nazioni Unite

A tutt'oggi l'Italia manca di un piano nazionale di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza, secondo quanto richiesto dalle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il piano di azione del Governo fornirebbe il necessario coordinamento nelle azioni di servizi, istituzioni e organizzazioni del terzo settore impegnate nella tutela dei minori in situazioni di abuso e maltrattamento.

Un piano d'azione definisce i principi (coinvolgimento della comunità o la partecipazione dei bambini) e gli orientamenti da adottare negli interventi, definisce le aree di focalizzazione (ad esempio la prevenzione). Dovrebbe definire però anche in maniera puntuale:

- azioni
- misure di successo (indicatori di performance e di out come)
- responsabilità
- iniziative immediate (se è di 5 anni)

Al piano di azione dovrebbe dunque seguire un piano di implementazione.

INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI

Contesto nazionale:

Nella definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), di cui al **D.P.C.M. 29 novembre 2001**,

gli interventi di “protezione del minore in stato di abbandono e tutela della sua crescita anche attraverso affidi e adozioni” e gli “interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso” sono definite come prestazioni sanitarie garantite dal S.S.N. a livello di assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare e nel sottolivello dell’assistenza sanitaria garantita a donne, minori, coppie e famiglie.

Tuttavia non sono stati definiti i livelli di prestazioni essenziali nella prevenzione, nella valutazione/diagnosi, nella cura e nel lavoro di rete.

Da una valutazione dell’attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano non è emersa alcuna convocazione di un tavolo per la definizione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall’abuso, delle procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento e per il monitoraggio sull’applicazione e l’aggiornamento delle linee guida da parte delle regioni che le hanno adottate.
Persiste dunque una molteplicità di procedure operative di presa in carico, mentre non vi è alcun monitoraggio sulle prassi adottate.

Vivo e irrisolto rimane il problema del monitoraggio a lungo termine delle situazioni di presa in carico delle vittime di abusi.
Mancano attualmente procedure e metodologie condivise per i follow up dei risultati, che va inevitabilmente a ripercuotersi sul benessere dei minori coinvolti in situazioni di maltrattamento.

Contesto internazionale:

Dalla **RELAZIONE CRC 2011** (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza)

Dopo undici anni dall’entrata in vigore della Legge 328/2000 che, con la definizione di un unico Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, ha demandato alle Regioni la pianificazione, la programmazione e l’individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LIVEAS), questi ultimi non sono ancora stati individuati.
I Livelli Essenziali di Prestazioni Sociali (LEP) che, di fatto, vanno a sostituire i LIVEAS della legge 328/00, a maggio 2011, non sono ancora stati individuati. È stato solo costituto dalla Conferenza delle Regioni un Tavolo di lavoro per la loro definizione.
Al momento sono allo studio, ma solo nell’ambito della Conferenza delle Regioni, Livelli essenziali basati sull’analisi dei servizi ad oggi attivi nelle varie Regioni, legati alla spesa in atto, anche se non sono stati ancora individuati. Persiste quindi la disparità regionale.

Viene richiesta sia dalla direttiva sia dalla Convenzione

DIRETTIVA 2011/92/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO (13 dicembre 2011)
relativa alla lotta contro l’abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

Essa stabilisce norme minime relative i diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reati di abuso, sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile,
La Commissione europea ha identificato come una priorità strategica la tutela delle vittime di reati e l’istituzione di standard minimi.
All’art. 19 le vittime minorenni dei reati di cui alla novella sono considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 2, dell’articolo 8, paragrafo 4, e dell’articolo 14,

paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI.

Nello studio che ha preceduto la revisione è emerso che l'esigenza di aggiornamento era incentrata anche sull'INSUFFICIENTE PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME.

Questo perché gli Stati membri:

- non applicano **misure di assistenza adeguate** a rispondere ai particolari bisogni dei minori vittima;
- vi è una difficoltà dei minori vittima a **partecipare ai procedimenti penali** a causa del rischio di "rivittimizzazione" o a causa di impedimenti legali o economici;
- I minori vittima di sfruttamento sessuale possono essere oggetto di **sanzioni** per reati quali immigrazione clandestina o prostituzione, che si trovano a perpetrare a causa della loro condizione di sfruttamento.

Secondo la Direttiva gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di breve e lungo termine, l'assistenza per le vittime.
Eventuali danni causati da un abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale di un bambino è importante e deve essere affrontato. A causa della natura del danno causato da abuso e sfruttamento sessuale, tale aiuto dovrebbe continuare per tutto il tempo necessario per il recupero fisico e psicologico del bambino e può durare fino all'età adulta, se necessario.
Assistenza e consulenza dovrebbe essere considerate estese ai genitori o tutori del bambino nei casi in cui non sono coinvolti come sospetti in relazione al reato in questione, al fine di aiutarli ad aiutare il loro bambino nel corso del procedimento**.**
La direttiva stabilisce, inoltre che devono essere previste <u>misure per gli autori</u>. (così come previsto nella Convenzione di L.)
Questi programmi o misure dovrebbero soddisfare un approccio ampio e flessibile, incentrato sugli aspetti medici e psico-sociale e hanno un carattere non obbligatorio.
I programmi di intervento o misure proposti non pregiudicano i programmi di intervento o misure imposte dalle autorità giudiziarie competenti.
Le misure d'intervento o di programmi non sono forniti come un diritto automatico.
È dello Stato membro il compito di decidere quali interventi o programmi siano appropriati**.**
Per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva, gli autori del reato dovrebbero soggiacere a una valutazione del pericolo che rappresentano e dei possibili rischi di reiterazione dei reati sessuali in danno di minori, e dovrebbero avere accesso a programmi o misure di intervento efficaci, su base volontaria

Per lo stesso obiettivo di prevenire e ridurre la recidiva, i trasgressori dovrebbero anche avere accesso a programmi di intervento efficaci o misure su base volontaria.

<u>LA CONVENZIONE:</u>
La Convenzione, al capitolo IV – art.11 Principi - chiede che gli SM adottino programmi sociali efficaci e strutture interdisciplinari di supporto alle vittime ed ai parenti.
Nell'art.14 viene in maniera esaustiva delineata la necessità di assistenza alle vittime ed alle loro famiglie. Nel capitolo successivo, inoltre viene ripreso l'obiettivo di estendere l'assistenza agli autori come forma primaria di prevenzione.

N.B. il 7 Settembre 2011 è stato pubblicato sul sito pari opportunità un Avviso per la concessione di contributi (2.800.000 euro) a sostegno di vittime di abuso e sfruttamento sessuale.
È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n.208 del 7 settembre 2011, l'Avviso pubblico n. 1/2011 per la concessione di contributi per il sostegno a progetti pilota per il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale.
L'Avviso e gli allegati sono disponibili su questo sito.

FORMAZIONE DEGLI OPERATORI.
Viene richiesta sia dalla direttiva sia dalla Convenzione

LA DIRETTIVA:

1. I professionisti che possono entrare in contatto con i bambini vittime di sfruttamento sessuale devono essere adeguatamente formati per individuare e trattare tali vittime.
2. La formazione dovrebbe essere promossa per i membri delle seguenti categorie che possono entrare in contatto con i bambini vittime: gli agenti di polizia, pubblici ministeri, avvocati, membri della magistratura e funzionari del tribunale, bambini e personale sanitario, ma potrebbe coinvolgere anche altri gruppi di persone che potrebbero incontrare i bambini vittime di sfruttamento sessuale nel loro lavoro.
3. Al fine di prevenire lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei bambini, devono essere proposti programmi di intervento o misure mirate per autori di reati sessuali

LA CONVENZIONE:

- **Nel II capitolo – Misure preventive- articoli 5 e seguenti, si prende ampliamente in** considerazione la questione della prevenzione e quindi della **formazione** delle famiglie, del settore dei media e della società civile, come pure degli operatori che lavorano a contatto de bambini e dei bambini stessi.
- Si sottolinea anche l'importanza della sensibilizzazione del grande pubblico attraverso campagne

COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE
L'influenza dell'attività di comunicazione sulla diffusione della Convenzione: valutazioni conclusive

OBIETTIVI:

1. Necessità di far sì che intervento politico ed impegno tecnico vadano di pari passo;
2. Capacità di gestire al meglio situazioni di particolare visibilità mediatica per guadagnare consenso;
3. Rilevanza assunta dalle comunicazioni in Rete nel far circolare "informazione" in modo continuo, nel renderla viva e permanente.

Questo appare ancor più importante per le campagne di sensibilizzazione.

Sostegno alle attività di informazione e sensibilizzazione: fondi ad hoc come da legge finanziaria
Nella prospettiva di un forte impegno affinché maturi e si consolidi una consapevolezza diffusa circa la gravità dei reato sessuali ai danni di bambini e adolescenti, si mosse lo stanziamento di circa due milioni di euro per finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.
Tale fondo, insieme a quello esistente è stato utilizzato per **la Campagna "One in five"** intrapresa nell'ambito del Programma **"Costruire un'Europa per e con i bambini" 2006 – 2011,** cui l'Italia ha partecipato fin dall'inizio in modo attivo e costruttivo.
Tra le forme di violenza a danno dei minori di età che il Consiglio d'Europa si impegna a combattere, la violenza sessuale è senza dubbio una delle peggiori, anche perché una delle meno denunciate: la maggior parte dei casi di violenza sui minori riguarda bambini violati all'interno delle mura domestiche o comunque abusati da persone a loro vicine.
La Campagna mira a contrastare quella cultura del silenzio e della negazione ancora diffusa in molti Paesi europei ed a superarla, anche attraverso il lancio della Campagna.
La promozione dei messaggi-chiave della campagna all'evento avverrà attraverso la distribuzione di

depliant specifici per i bambini e le loro famiglie, brochure, poster, cartoline. Uno spot TV specifico è stato poi realizzato dal COE appositamente per la promozione della Campagna nei vari Paesi aderenti.

La Campagna, secondo le indicazioni del COE, si proponeva di raggiungere due obiettivi principali:

1. sostenere il processo di firma, ratifica ed implementazione della Convenzione del COE e degli altri strumenti convenzionali previsti dal COE in materia,
2. sensibilizzare il grande pubblico sull'entità del fenomeno della violenza sessuale perpetrata da persone di fiducia, in modo da prevenire l'abuso ed incoraggiare i bambini che lo hanno subito a rompere il silenzio che li circonda

Si ricorda infine che il Governo aveva organizzato il 29-30 novembre 2010 **un evento di alto livello** a Roma per il lancio nel nostro Paese della Campagna del Consiglio d'Europa sulla lotta alla violenza sessuale sui minori,

Anche questa Campagna, a fronte di molti fondi impiegati, ha avuto poca visibilità ed impatto mediatico.

Focus sul meccanismo di raccolta dati e banca dati ai sensi della legge 38/2006 ed ai sensi della direttiva dell'U.E. e della Convenzione del CoE

Gap informativo: esistono dati insufficienti o non raccolti e strutturati in modo adeguato a rappresentare correttamente il fenomeno della violenza all'infanzia.

Il primo passo compiuto è stato quello di responsabilizzare le Amministrazioni centrali per gettare le basi di un sistema informativo comune.

L'Italia ha portato in molti contesto il buon esempio della creazione di una Banca Dati Nazionale che avrebbe dovuto essere costituita ai sensi dell'art. 17 comma 1 bis, della legge n. 269/98 così come modificata dalla legge n. 38/2006.

Obiettivi sono:
raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno.
Per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio e della banca dati è stata autorizzata la spesa di 1.500.000 euro per l'anno 2006 e di 750.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008

Nel dicembre 2007, i protocolli d'intesa per la creazione della banca dati furono firmati dai Ministri delle Politiche per la Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.
Il processo di costituzione della banca dati è stato a suo tempo avviato, è stato creato un tavolo tecnico e, dopo aver preso visione e analizzate le ipotetiche banche dati sorgente,– che per scelta tecnica in quel momento furono lo SDI ed il Re.Ge., nonché aver condiviso la tipologia di dati, fu commissionato uno studio di fattibilità e prospettato un prototipo su alcune città.
Secondo il modello condiviso la Banca Dati non potrebbe acquisire in alcun modo dati sensibili che rendano riconoscibili vittime e rei, ma dovrà organizzare le informazioni provenienti da molteplici fonti in modo tale da soddisfare i seguenti obiettivi:

- conoscere meglio dal punto di vista quantitativo e qualitativo le caratteristiche dei reati, degli autori e delle vittime minorenni di abuso e sfruttamento sessuali;
- comprendere la complessità degli interventi di contrasto e di tutela richiesti e attuati dalle

autorità giudiziarie, dalle istituzioni e dai servizi presenti a livello locale;
- capire l'impatto di leggi e politiche per la prevenzione e il contrasto del fenomeno.

Il valore aggiunto della Banca Dati dovrebbe essere quindi quello di organizzare e integrare in modo tematico il patrimonio informativo ed informatizzato già prodotto e presente nelle Amministrazioni, nonché essere da stimolo per la creazione di canali di interazione più snelli tra i sistemi informativi esistenti
La Banca dati così immaginata potrebbe permettere di dare avvio ad un sistema di Sorveglianza del fenomeno basato su dati raccolti in forma continuative come esito dell'attività ordinaria o specializzata (è il caso dei dati provenienti dal Centro nazionale di contrasto della pedopornografia sulla rete Internet) di strutture delle amministrazioni centrali

Qual sarebbe stata la novità nella metodologia di lavoro e nei dati prodotti della Banca dati?
- **Focus sulle vittime** e non più solo sui reati e sugli autori
- **Integrazione di banche dati esistenti** e valorizzazione del principio di cooperazione tra Amministrazioni centrali
- **Integrazione delle informazioni dalla denuncia alla sentenza definitiva,** con elementi di conoscenza anche su applicazione di strumenti di tutela del minore negli iter giudiziari e sui provvedimenti di protezione stabiliti dall'autorità giudiziaria minorile

L'innovazione del modello fu la centralità della vittima e non il reato: intorno ad essa sarebbe stata costruita tutta la rete di notizie ritenute essenziali per lo studio del fenomeno.
Qualsiasi sia il futuro della banca dati è necessario che gli attori coinvolti siano anche i detentori dei dati dei servizi territoriali.
Questo presuppone:
- Un tavolo di accordo Stato-Regioni.
- Un sistema statistico univoco di raccolta affinché le banche dati "dialoghino"
- Una sede "condivisa" nella quale affluiscano i dati
- Una ulteriore regolamentazione che garantisca da un lato la tutela della segretezza del dato come pure della bontà dello stesso dall'altro, onde evitare duplicazioni (per es. in caso di spostamento della vittima o del reo da una sede regionale ad un'altra.)

Va tenuto presente che:

LA DIRETTIVA
chiede che
- Gli Stati membri siano incoraggiati a creare meccanismi per la raccolta di dati o punti informativi, a livello nazionale o locale e in collaborazione con la società civile, che consentano di osservare e valutare il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di minori.
- Per essere in grado di valutare correttamente i risultati delle azioni di contrasto degli abusi e dello sfruttamento sessuale dei minori e della pornografia minorile, l'Unione dovrebbe continuare a sviluppare il proprio lavoro sulle metodologie e sui metodi di raccolta dei dati al fine di ottenere statistiche comparabili.

LA CONVENZIONE:
al capitolo III articolo 10 chiede agli SM di creare dei meccanismi di raccolta dei dati o punti di informazione a livello nazionale o locale che consentano la valutazione e l'osservazione del fenomeno, anche in collaborazione con la società civile.

IN SINTESI NECESSITÀ E CRITICITÀ:

Realizzazione di una banca dati on line di tutte le linee guida e di protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.

A tutt'oggi manca ancora una banca dati on line che contenga tutte le linee guida e i protocolli realizzati a livello regionale e nazionale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.
La realizzazione di questo obiettivo, propria dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dovrebbe riuscire con continuità ad "acquisire dati e informazioni a livello nazionale ed internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi".
Attualmente, nonostante gli sforzi in tal senso, i dati ufficiali sono aggiornati al primo trimestre del 2010, anche se è in corso di elaborazione una nuova relazione.

Questa rappresenta una priorità:
oltre lo studio di fattibilità già svolto in seno all''Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, esiste un altro studio che potrebbe essere oggetto d'implementazione tramite il sistema SINBA Sistema Informativo Nazionale Bambini e Adolescenti

NOTA: Il 6 ottobre 2011 il **Comitato Onu** sui diritti dell'infanzia ha pubblicato le conclusioni sul Terzo-quarto rapporto periodico dell'Italia sullo stato di attuazione, nel nostro Paese, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dei relativi Protocolli opzionali. Le conclusioni - elaborate a seguito dell'audizione della delegazione italiana avvenuta il 20 settembre scorso a Ginevra presso la sede del Comitato – sottolineano alcune criticità sul tema della violenza contro i bambini, inclusi l'abuso e l'incuria di seguito riportate:

> 43. Il Comitato nutre serie preoccupazioni per l'assenza di un sistema e di un quadro comuni sul piano nazionale per la protezione e la prevenzione di tutte le forme di violenza fisica e psicologica contro i bambini e di un corrispondente ente di monitoraggio e coordinamento per l'applicazione. A tale proposito, prende atto con notevole preoccupazione dei risultati di un sondaggio da cui emerge che la maggior parte dei minori di età compresa tra 14 e 17 anni, residenti prevalentemente nelle regioni settentrionali e centrali dell'Italia, abbia subito in prima persona o assistito a maltrattamenti di bambini. In particolare, seppure incoraggiato dalle esperienze positive registrate in alcune regioni in relazione alla raccolta di dati (Piemonte e Veneto) e alla prevenzione (Emilia Romagna), **il Comitato nutre preoccupazione in merito ai seguenti aspetti:**
> **(a) mancanza, a livello nazionale, di un sistema completo di raccolta dati e di rilevazione di tutte le forme di violenza contro i bambini;**
> **(b) disparità regionali in termini di esistenza e applicazione di linee guida sulla violenza contro i bambini nonché di prevenzione, cura ed eliminazione della violenza;**
> **(c) abbandono dei bambini da parte di madri che versano in situazioni di difficoltà.**
>
> 44. Il Comitato ribadisce le sue precedenti preoccupazioni e le osservazioni conclusive (CRC/C/15/Add. 198, parr. 37 e 38) e, richiamando l'attenzione al Commento generale n. 13 (2011), raccomanda che lo Stato parte:
> (a) consideri prioritaria l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro i bambini, anche attraverso l'applicazione delle raccomandazioni dello studio ONU sulla violenza contro i bambini (A/61/299), tenendo conto del risultato e delle raccomandazioni della Consultazione regionale per l'Europa e l'Asia Centrale (svoltasi a Lubiana, in Slovenia, nei giorni 5-7 luglio 2005), e prestando particolare attenzione agli aspetti legati al genere;
> (b) fornisca informazioni in merito all'applicazione da parte dello Stato parte delle raccomandazioni del succitato studio nel prossimo rapporto periodico, in particolare quelle messe in evidenza dal Rappresentante speciale del Segretario Generale sulla violenza contro i bambini, nello specifico:
> (I) lo sviluppo di una strategia generale nazionale per impedire e affrontare tutte le forme di violenza e di maltrattamento contro i bambini;
> (II) l'introduzione di un esplicito divieto giuridico nazionale di tutte le forme di violenza contro i bambini in tutte le situazioni;
> (III) il consolidamento di un sistema nazionale di raccolta, analisi e distribuzione dei dati e di un'agenda di ricerca sulla violenza e il maltrattamento contro i bambini.

Va sottolineato inoltre ciò che è scritto nel c.d. “rapporto ombra”

> Abuso e maltrattamento
> Il fenomeno continua ad essere sottovalutato: non esiste ancora un sistema nazionale di rilevazione dei minori vittima di maltrattamento; persiste una frammentazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali e solo alcune Regioni si sono dotate di Linee guida sull’abuso all’infanzia e, laddove ciò è avvenuto, non sempre sono state implementate.
> Poca attenzione viene rivolta alla prevenzione primaria, secondaria e terziaria: non è ancora stato adottato un Piano di azione nazionale in tal senso; il personale sociale, sanitario e scolastico non è adeguatamente formato ad una rilevazione precoce del fenomeno e ad una presa in carico specialistica delle situazioni conclamate.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione

- Adozione di linee di indirizzo
- Individuazione di livelli essenziali delle prestazioni
- Formazione
- Coinvolgimento della società civile
- Definizione di procedure di tutela
- Creazione di una banca dati
- Ricerca e analisi comparative
- Definizione di requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall’abuso
- Definizione di procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento
- Monitoraggio sull’applicazione e aggiornamento delle linee guida da parte delle regioni che le hanno adottate

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
PCM - Dipartimento Pari Opportunità

Soggetti collaboratori
Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza
Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile
CISMAI
OMS Italia
Terzo settore

DESTINATARI FINALI

Denominazione

- Diretti: minorenni vittime di sfruttamento sessuale
- Indiretti operatori dei servizi di protezione, cura e tutela, associazionismo, terzo settore

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B07

PROMOZIONE DI UN SISTEMA DI TUTELA E PROTEZIONE DEI MINORENNI DISABILI E DI QUELLI CON DIFFICOLTÀ DI APPRENDIMENTO

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Area disabilità
N. minori con disabilità suddivisi per regione
N. minori con disabilità in stato di adottabilità
N. minori con disabilità in attesa di affidamento familiare
N. minori con disabilità residenti in strutture
N. minori con disabilità in affidamento familiare
N. minori con disabilità presenti nella scuola per regione
N. minori con disabilità inseriti in scuole specifiche (vedi azione piano) per regione
N. minori con disabilità che frequentano la scuola a tempo parziale usufruendo di altre forme di integrazione (Centro Diurni, progetti integrativi) per regione
N. minori con disabilità in adozione
N. minori con disabilità gravi da rendere impossibile usufruire dei servizi del territorio (scuole, centri, etc.)
N. di di strutture socio sanitarie che hanno avviato progetti specifici rivolti a minori difficilmente e non utilmente scolarizzabili

Area disturbi e difficoltà di apprendimento
N. minori con certificazione di DSA per regione
N. minori coinvolti in progetti per contrastare le difficoltà di apprendimento per regione (fonte Ministero Istruzione)

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

- in materia di disabilità
- in materia di disturbi e difficoltà di apprendimento

Indicatori
a. numero atti adottati in materia di disabilità nell'anno 2010-2011 6
numero atti adottati in materia di disturbi dell'apprendimento nell'anno 2010-2011 8

b. tipo di atti:

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Legge nazionale	n. 170 del 8-10-2010	Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico.	Pubblicata nella Gazz. Uff. 18 ottobre 2010, n. 244.
DGR Regione Lombardia	n. 9/983-15.12.2010	Piano azione regionale per persone con disabilità	
DGR Regione Toscana	n. 472/2010; n.445/2010	Assistenza in regime semiresidenziale di soggetti con disturbo autistico	
DGR Regione Toscana	n. 612/2010; n. 445/2010; n. 1131/2011	Promozione e tutela della salute mentale	
L.R. Regione Liguria	n.3-15.10.2010	Interventi in favore di soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento.	
L.R. Regione Lombardia	n.4-02.2010	Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.	
L.R. Regione Molise	n.1-08.01.2010	Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA).	
DGR Regione Umbria	n.1053 26/09/2011	Linee guida vincolanti sui percorsi assistenziali nei disturbi evolutivi specifici dell'apprendimento (DSA).	
L.R. Regione Valle D'Aosta	n.8-12.05.2009	Disposizioni in materia di disturbi specifici di apprendimento.	
DGR Regione Valle D'Aosta	n. 2048-30.07.2010; n. 1381-17.06.2011	Formazione sui disturbi specifici dell'apprendimento	
L.R. Regione Veneto	n.16-04.03.2010	Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA).	
L.P. Provincia Autonoma di Trento	n. 14-26.10.2011	Interventi a favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.	

OBIETTIVO

Denominazione
Adeguamento della legislazione e delle azioni a favore dei bambini con disabilità fisica, sensoriale, mentale e intellettiva ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità approvata il 13/12/2006
Adeguamento delle legislazioni regionali per garantire agli alunni con DSA e con difficoltà di apprendimento percorsi di potenziamento dell'apprendimento adeguati alle specifiche esigenze

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
- promozione di interventi finalizzati al superamento del ricovero in strutture sanitarie e di carattere formativo ed economico per famiglie disponibili all'affidamento e/o all'adozione di bambini che presentano disabilità

- realizzazione di un forum o tavolo di coordinamento
- adeguamento delle normative delle regioni e delle province autonome relativamente a cura e riabilitazione, interventi di sostegno ad affidamento e adozione di bambini disabili, abbattimento barriere ambientali, interventi di accompagnamento specialistico a supporto dei servizi educativi, ecc.
- promozione di interventi (anche con progetti pilota) di accompagnamento e sostegno socio-educativo a supporto dei servizi educativi per favorire l'apprendimento di minori che presentano disturbi o difficoltà

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Ministero Istruzione
Regioni
Enti locali

Soggetti collaboratori
Associazionismo e terzo settore
Centro nazionale di documentazione, garante per i minori
Aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Diretti: minori disabili, minori con disturbi dell'apprendimento, famiglie, famiglie affidatarie e famiglie adottive

---

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B07 tratta dal Report finale di monitoraggio

L'ordinamento giuridico riconosce ai bambini disabili propri diritti e specifiche forme di tutela e condizioni di pari opportunità per lo sviluppo della loro personalità, autonomia e partecipazione sociale. Il tema della disabilità, e con essa i principi di tutela e di promozione della salute in favore dei minori disabili, trova la sua disciplina soprattutto nella legge quadro 104/1992 ma anche in altre norme che disciplinano tempi e modi di erogazione delle diverse prestazioni e la loro integrazione con quelle a carattere socio assistenziale. In questo senso, la L. 3 marzo 2009, n. 18, di ratifica della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006), ha istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, organismo presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità. Inoltre, sul tema della disabilità il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Salute hanno approvato norme e atti di indirizzo sulla promozione dei diritti dei bambini con disabilità attraverso la previsione di somme aggiuntive che le scuole possono richiedere per favorire l'inserimento di allievi con disabilità e hanno adottato linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità (protocollo 4 agosto 2009, n. 4274).
Questa materia, tuttavia, impone urgentemente di affrontare vari problemi:
- la presa in carico globale del minore disabile e della sua famiglia: alcune regioni hanno introdotto la figura del *case manager* che si fa carico del disabile e della sua famiglia nel

complesso accompagnandolo nella fruizione dei servizi e nell'attuazione dei piani di inserimento; fra queste la Regione Lombardia, con la DGR 15-12-2010 n. 9/983 (Determinazione in ordine al Piano d'Azione Regionale per le politiche in favore delle persone con disabilità e alla relativa Relazione tecnica), definisce il *case manager* un operatore che si fa carico della persona con disabilità e della sua famiglia e permette alla persona con disabilità e alla sua famiglia di fruire dei servizi più appropriati rispetto alle proprie esigenze;

– il problema della tutela dei minori con disabilità e dell'inscindibilità dagli aiuti alle loro famiglie diretti a contrastare la solitudine delle famiglie nella cura di un figlio con disabilità. Il problema è ancora più difficile quando la disabilità è così grave da rendere impossibile la fruizione dei servizi di scolarizzazione offerti dal territorio;
– a tal fine, è fondamentale la previsione di interventi di formazione anche a domicilio per favorire la crescita della famiglia in termini educativi, sanitari e riabilitativi. Su questo punto il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con l'iniziativa "Istruzione domiciliare e in ospedale" promuove il sostegno di progetti educativi per studenti impossibilitati a frequentare la scuola a causa di malattie sia in ospedale che a domicilio; mentre, a livello regionale, la Regione Piemonte sostiene attraverso specifici finanziamenti annuali interventi di assistenza domiciliare e l'affidamento diurno e residenziale a favore di persone minori con disabilità e delle loro famiglie; anche la Regione Toscana ha approvato con DGR n. 472/2010 il "Progetto presentato dall'Azienda USL 10 di Firenze per l'assistenza in regime semiresidenziale di soggetti con disturbo autistico". Inoltre con le delibere DGR n. 612/2010, DGR n. 445/2010 e DGR n. 1131/2011, la Regione sostiene iniziative finalizzate alla promozione e tutela della salute mentale e in particolare, per l'autismo, alcuni progetti come l'intervento riabilitativo del 2011 esteso all'ambito domiciliare per i disturbi dello spettro autistico. La Regione Emilia-Romagna attraverso il Fondo regionale della non autosufficienza sostiene i servizi socio-sanitari domiciliari, diurni e residenziali dedicati alle persone, anche minori, con disabilità grave e gravissima, che vengono gestiti in ogni distretto socio-sanitario della Regione dai Comuni e dalle aziende USL, anche attraverso soggetti del terzo settore (associazioni, cooperative sociali, fondazioni, enti religiosi);
– la promozione dell'attuazione del progetto individuale ex art. 14 della L. 328/2000: questo atto – in cui devono essere indicate le valutazioni, i criteri di aggiornamento, la durata, i soggetti coinvolti nel progetto ecc. – rappresenta un momento decisivo per una presa in carico efficace del disabile e conseguentemente per il rispetto dei suoi diritti soggettivi. Infatti, la giurisprudenza pare ormai orientata a qualificare le prestazioni a favore del disabile in essi indicate come suoi diritti soggettivi. Anche se ciò rischia, paradossalmente, di frenare i Comuni nel fare questi progetti per non trovarsi poi a garantire le prestazioni in essi contenute perché, come tali (diritti soggettivi) esigibili.

Anche per quanto riguarda l'ambito della L. 170 del 2010, Nuove norme in materia di nuovi disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico (DSA), il Ministero dell'Istruzione – seguendo la *ratio* della L. 170 che si muove in un'ottica preventiva dell'insuccesso scolastico, disciplinando in modo specifico le diverse forme di disturbi dell'apprendimento che complicano il cammino scolastico dei bambini – ha emanato diversi provvedimenti attuativi: la Direttiva n. 87 dell'8 novembre 2010, Attuazione della Legge 8 ottobre 2010, n. 170, "Nuove norme in materia di nuovi disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico"; il decreto DM 12 luglio 2011, n. 5669 che contiene le linee guida sulle DSA dove vengono individuate, ai sensi dell'art. 7, co. 2 della L. 170/2010, le misure educative e didattiche di supporto utili a sostenere il corretto processo di insegnamento/apprendimento fin dalla scuola dell'infanzia, le forme di verifica e di valutazione per garantire il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con diagnosi di DSA delle scuole di ogni ordine e grado del sistema nazionale di istruzione, nonché le modalità di formazione specifica dei docenti e dei dirigenti scolastici. La formazione comprende: le caratteristiche delle diverse tipologie di DSA; i principali strumenti per l'individuazione precoce del rischio di DSA; le strategie educativo-didattiche di potenziamento e di aiuto compensativo; la gestione della classe in presenza di alunni con DSA; le forme adeguate di verifica e di valutazione; le esperienze di studi di caso di alunni con DSA, per implementare buone pratiche didattiche.

È evidente che il coinvolgimento della scuola è fondamentale; infatti gli insegnanti devono poter riconoscere precocemente i casi di DSA (spesso i bambini vengono segnalati solo in seconda o terza elementare, trascurando completamente che l'apprendimento inizia anche prima dell'ingresso a scuola) e sapere quale strategia deve essere applicata caso per caso tenendo presente la distinzione fra un disturbo dell'apprendimento da una difficoltà di apprendimento per non incorrere in una eccessiva patologizzazione di semplici difficoltà nell'apprendimento che vengono segnalate come DSA. A tal fine è prossima l'adozione di un decreto di concerto tra MIUR e Ministero della Salute per l'approvazione di "Linee guida per la predisposizione dei protocolli regionali per le attività di identificazione precoce dei casi sospetti di DSA".

Regioni che si sono dotate di una legge specifica in materia di DSA

Basilicata, LR 12 novembre 2007, n. 20, Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento.

Calabria, LR 11 aprile 2012, n. 10, Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

Emilia-Romagna, LR n. 14/2008, Norme in materia di politiche per le giovani generazioni, che, all'art. 11 co. b, prevede "il sostegno e la formazione per i disturbi di apprendimento in cui è necessario l'utilizzo di strumenti compensativi ed approcci di tecnologia informatica". Vedi su questo Delib. GR 1-2-2010 n. 108, Programma regionale operativo per disturbi specifici di apprendimento (PRO-DSA) in Emilia-Romagna.

Liguria, LR 15 febbraio 2010, n. 3, Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento.

Lombardia, LR 2 febbraio 2010, n. 4, Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

Molise, LR 8 gennaio 2010, n. 1, Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA).

Umbria, Delib. GR 26-9-2011 n. 1053, Linee guida vincolanti sui percorsi assistenziali nei disturbi evolutivi specifici dell'apprendimento (DSA).

Valle d'Aosta, LR 12 maggio 2009 n. 8**,** Disposizioni in materia di disturbi specifici di apprendimento; DGR n. 2048 del 30/7/2010 e n. 1381 del 17/6/2011, Formazione DSA; LR 27 marzo 2012 n. 10, Modificazione alla legge regionale 12 maggio 2009, n. 8 (Disposizioni in materia di disturbi specifici di apprendimento).

Veneto, LR 4 marzo 2010, n.16, Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e disposizioni in materia di Servizio Sanitario Regionale.

Provincia autonoma Trento, LP 26 ottobre 2011, n. 14, Interventi a favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

La legislazione delle Regioni che si sono dotate di una normativa specifica in materia di DSA e altre forme di difficoltà specifiche dell'apprendimento – sia quelle che hanno preceduto l'adozione della L. 170/2010 sia quelle che hanno seguito la disciplina adottata dal legislatore nazionale in questa materia – è in massima parte caratterizzabile all'insegna dell'uniformità: nelle leggi confluiscono i migliori principi di precedenti leggi statali, tra cui la L. 328/2000 sul sistema sociale integrato, e gli imprescindibili principi costituzionali, fra tutti l'art. 3 della Carta, nel quale la norma del rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana bene si attaglia alla condizione

dei bambini e degli adolescenti con dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia. Non corretta, invece, da un punto di vista medico-scientifico, l'espressione contenuta in alcune leggi che parlano di "soggetti affetti da DSA": tale locuzione infatti non sembra tener conto del fatto che la dislessia non è una malattia (i soggetti con DSA non rientrano nella casistica della L. 104/1992 sulle persone disabili) ma solo un difetto di percezione che interessa uno specifico dominio di abilità in modo significativo ma circoscritto, lasciando intatto il funzionamento intellettivo generale, per i quali è previsto, più che una figura di insegnante di sostegno, l'utilizzo di provvedimenti dispensativi, compensativi o alternativi.

Tutte le leggi che disciplinano questa materia mirano ad affermare il principio della presa in carico dei soggetti con difficoltà specifiche dell'apprendimento e garantire concretamente le condizioni affinché tutti coloro che hanno tali difficoltà si realizzino come gli altri nella scuola, nel lavoro, nella formazione professionale e in ogni altro contesto nel quale si sviluppi la persona.

Le regioni pertanto promuovono la necessità di una diagnosi precoce[10] e corretta delle DSA fino dalla scuola dell'infanzia, per ridurre i disagi formativi ed emozionali, facilitare l'apprendimento, agevolare l'integrazione e, quindi, favorire il successo scolastico e formativo, nell'ambito di una stretta collaborazione con centri di ricerca, associazioni, agenzie e istituzioni educative, strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, pubbliche e private, con il sistema di istruzione e formazione professionale regionale, con le famiglie, e indica specifiche iniziative volte a favorire la riabilitazione, e garantire a bambini e adolescenti con DSA pari opportunità.

Tra le iniziative previste, una particolare attenzione è posta nell'individuare azioni volte a sensibilizzare fortemente le famiglie – in quanto primi osservatori delle possibili difficoltà dei figli – e la scuola, le università, il mondo del lavoro, le realtà sanitarie, dell'associazionismo e quelle dirette a incrementare la comunicazione e la collaborazione tra famiglie, scuole e servizi sanitari durante tutto l'arco scolastico (anche tramite campagne informative).

In particolare le Regioni si preoccupano di promuovere un'adeguata preparazione degli insegnanti, degli operatori socio-sanitari e dei genitori di bambini, adolescenti e giovani in merito alle problematiche collegate alle difficoltà specifiche dell'apprendimento in modo da avere insegnanti e dirigenti scolastici formati, pronti a individuare tempestivamente le DSA e proporre nuove strategie didattiche, competenti nell'individuare strumenti compensativi (che abbiano potenzialità abilitative e il vantaggio di compensare la funzione deficitaria nonché di favorire l'autonomia dei soggetti con DSA, quali la calcolatrice, il registratore, il computer con programmi di video-scrittura, il correttore ortografico, la sintesi vocale, la tavola pitagorica, i formulari, le mappe e altro) e misure dispensative efficaci (atte a dispensare dalla lettura ad alta voce e dalla scrittura sotto dettatura, a programmare tempi più lunghi per le prove scritte e valutare le prove scritte e orali in modo da consentire la dimostrazione delle competenze con modalità adatte al tipo di problema che l'alunno presenta). Tutto ciò tenendo conto delle esperienze innovative italiane ed estere e di centri di ricerca universitari allo scopo di realizzare, per ciascun alunno con DSA, un piano didattico personalizzato che tenga conto degli interventi riabilitativi, educativi e didattici, nel corso dell'intero ciclo di studi.

In quest'ottica risulta fondamentali la previsione di contributi agli enti locali, che abbiano segnalato la presenza di soggetti con diagnosi di DSA accertata, per favorire l'acquisto nelle scuole di strumenti informatici al fine di facilitare i percorsi didattici degli alunni, e alle famiglie per l'acquisto di strumenti tecnologici che assicurino una continuità nella metodologia di studio a casa

[10] Ciascuna regione poi avrà modi e mezzi diversi per affrontare la questione: per esempio la Regione Umbria con la DGR 26-9-2011, n. 1053 ha adottato delle linee guida vincolanti sui percorsi assistenziali nei disturbi evolutivi specifici dell'apprendimento (DSA) con cui ha istituito un gruppo di lavoro ad hoc che ha prodotto, alla luce dei principali modelli condivisi nella letteratura scientifica, delle linee guida per l'individuazione dei segni precoci, il percorso diagnostico-terapeutico con la definizione di un protocollo di valutazione ed i relativi strumenti e la proposta di trattamenti abilitativi-riabilitativi. Qui la segnalazione da parte degli insegnanti vede come primo interlocutore la famiglia per un successivo invio ai servizi sanitari per l'età evolutiva mediato dal pediatra. La Regione raccomanda che i servizi sanitari possano realizzare la valutazione in tempo per avviare gli interventi necessari durante il successivo anno scolastico, sebbene sottolinei che una diagnosi esplicita di dislessia e disortografia non possa essere formulata prima della fine del secondo anno della scuola primaria, la diagnosi di discalculia non possa essere formulata prima della fine del terzo anno della scuola primaria e che l'individuazione di tali difficoltà è finalizzata alla realizzazione di attività didattiche pedagogiche mirate durante il secondo anno della scuola primaria.

come a scuola.
Inoltre, sempre allo scopo di garantire pari opportunità alle persone con DSA (che dimostrino il loro stato con certificazione medica), le Regioni forniscono indicazioni specifiche nei concorsi pubblici indetti dalla Regione e dagli enti strumentali regionali.
L'ampio raggio di interventi coperto dalla disciplina dei legislatori regionali su questa materia – dall'ambito della prevenzione tramite un riconoscimento tempestivo delle DSA, fino alla meritevole preoccupazione di garantire ai ragazzi con tale problematica l'inserimento lavorativo e sociale in conformità agli articoli 35 e 38 della Costituzione – cerca di garantire loro pari opportunità di sviluppo delle capacità dando quotidianamente alla scuola, come stabiliva il DPR 31-5-1974 n. 416 (Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria e artistica il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica), quel "carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica", facendo ben sperare che la scuola possa diventare davvero aperta a tutti.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B08
TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'INFANZIA E SULL'ADOLESCENZA

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

OBIETTIVO

Denominazione
Offrire un contributo per la costruzione di un sistema di tutela e garanzie dei diritti dei minori

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
- Preparare un testo unico delle leggi su infanzia e adolescenza
- Organizzazione di una campagna informativa sul testo unico

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Ministero Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
PCM - Dipartimento Pari Opportunità

Soggetti collaboratori
Ministero Istruzione
Regioni
Osservatorio
Università
CNDA

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Diretti: minori italiani e stranieri

L'azione B08, indicata nel piano biennale con la denominazione di Testo Unico delle leggi sull'infanzia e l'adolescenza, richiede un'analisi fondata su una generale riflessione relativa alle norme vigenti, nazionali e internazionali, in base alle considerazioni emerse nella riunione del Gruppo di lavoro del 22 febbraio 2012 che ha affrontato questo tema.
Per prima cosa, deve essere evidenziato che la necessità di mettere ordine nel complesso panorama rappresentato dalla normativa vigente nel nostro Paese sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza è un'inevitabile conseguenza dei numerosi e frammentari interventi legislativi che, fino ad oggi, si sono susseguiti nel diritto minorile. Basti pensare che anche una delle leggi più importanti come la 149 del 2001 si muove – come emerso dal tavolo di lavoro – secondo una logica parcellizzata; per non dire poi della collocazione che hanno alcune norme che riguardano i minori (per esempio norme attinenti alla disabilità minorile) che le rende difficilmente rintracciabili. Pertanto, certamente si impone la necessità di un riordino, ma al tempo stesso occorre andare oltre le esigenze meramente ricognitive e compilative, dando vita a una legge di sistema che segni un cambiamento evolutivo. Per conseguenza occorrerebbe parlare, piuttosto che di "testo unico" di uno "*Statuto dei diritti della persona minore di età*". La decisione di optare per questo diverso strumento giuridico risiede essenzialmente nell'attenta analisi della normativa esistente e nella necessità di ripensarla alla luce dei principi che, negli anni, si sono affermati a livello nazionale e sovranazionale. Tale cambiamento è reso evidente soprattutto dal passaggio da una tutela di diritti di natura prevalentemente patrimoniale, esercitabili per il tramite di un legale rappresentante, in base alla tradizionale dicotomia tra capacità giuridica e capacità di agire, al riconoscimento ed esigibilità dei diritti di personalità, intesi come diritti soggettivi perfetti.
Pare innanzitutto opportuno indicare le fonti: in primo luogo la Costituzione (in particolare i principi generali ex artt. 2 e 3 e gli artt. 30, 31, 32 e 33), ma anche una serie di documenti sovranazionali quali: l'art. 8 della Convenzione di Roma del 1950 sulla salvaguardia della vita familiare; la Convenzione di New York del 1989; la Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (in particolare sul tema dell'ascolto); la Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina (in particolare sulla condizione del minore malato anche se per questa Convenzione non si è ancora provveduto al deposito degli strumenti di ratifica), la Carta dei diritti fondamentali dell'UE che è stata recepita nel Trattato di Lisbona e che è in vigore dall'1 dicembre 2009 (in particolare l'art. 24 sulla rilevanza dell'opinione del minore); la Convenzione di Lanzarote sulla protezione dei minori dagli abusi (in corso di ratifica). E ancora: le Regole minime di Pechino del 1985 sull'amministrazione della giustizia minorile; le direttive di Riad e le Regole per la protezione dei minori privati della libertà del 14 dicembre 1990 (denominate Regole de L'Avana) che tendono a prevedere la carcerazione dei minori come *extrema ratio*; le linee guida delle Nazioni Unite in materia di giustizia che coinvolgono minori del 2005; la nota del segretario generale dell'ONU sull'approccio alla giustizia minorile del 2008; le linee guida dell'ONU in materia di accoglienza etero-familiare del 2009; i principi di Parigi relativi alla protezione e promozione dei diritti umani; le varie raccomandazioni del Consiglio d'Europa e tutta la giurisprudenza della Corte Costituzionale Italiana e della Corte di Giustizia dell'Unione europea; le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010; il programma del Consiglio d'Europa "Costruire un'Europa per e con i bambini"; il Terzo protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dei bambini del 1989 che stabilisce una procedura per sottoporre all'esame del Comitato ONU casi individuali (non ancora ratificato): per citare solamente i testi più significativi.
I diritti da evidenziare ed esplicitare sono *i diritti di personalità*, primo fra tutti quello alla vita (che deve essere inteso non solo come diritto alla vita fisica ma allo sviluppo generale della personalità); il diritto all'identità (allo stato civile, al nome, ma anche all'identità culturale); *il diritto alle libertà essenziali* (informazione, riunione, associazione, libertà fisica e sessuale, di espressione del proprio pensiero, il diritto all'ascolto, liberato dalla valenza esclusivamente processuale, che ne costituisce solo un aspetto ancorché importante laddove esso è invece un diritto "generale" da realizzarsi innanzitutto in famiglia); *il diritto alla famiglia*, alla bigenitorialità, allo stato unificato di figlio, alla relazionalità – dentro e fuori la famiglia –, a una giusta e buona adozione, al corretto esercizio delle responsabilità genitoriali; *il diritto alla protezione e alla tutela da ogni forma di sfruttamento,*

maltrattamento e abuso; *il diritto alla tutela della privacy*; *il diritto all'educazione*. Nella parte successiva dovranno, invece, trovare spazio *i diritti sociali o di cittadinanza come il diritto alla salute*; *all'istruzione,* (che dovrebbe includere anche maggiore attenzione all'alfabetizzazione civica e politica dei bambini); *i diritti politici e di partecipazione*; *il diritto al lavoro e i diritti nel lavoro*; *il diritto alla non discriminazione*; *il diritto all'ambiente*; *il diritto al gioco e al tempo libero.*

L'effettività ed esigibilità dei diritti richiede:

a) prestazioni amministrative, non riparative o puramente remediali ma intese a prevenire il disagio. La persona di età minore ha, in tal senso, certamente diritto a ottenere dalle istituzioni e – nell'ottica dei principi di sussidiarietà e di solidarietà – dalla società civile interventi di sostegno e di promozione nel proprio percorso di crescita come singolo e nell'ambito delle formazioni intermedie nelle quali si svolge la sua personalità, a cominciare dalla famiglia, secondo i principi costituzionali (artt. 2,3,31 Cost.);

b) garanzie giurisdizionali: il diritto al giusto processo civile e penale, diritti processuali della persona minore di età (qui vanno affrontati i temi della rappresentanza e della difesa del minore, dell'accesso anche autonomo alla giustizia, dell'ascolto giudiziario), il diritto a una giustizia a misura di minore (in particolare: un ordinamento penitenziario minorile, ancora non presente nel nostro sistema legislativo), il diritto a un giudice unico specializzato e ad avvocati specializzati. È necessaria, infatti, una giurisdizione che si eserciti dinanzi a un giudice unico specializzato, presso il quale siano unificate tutte le competenze attualmente disperse fra una pluralità di organi giudiziari. Il diritto alla specializzazione del giudice costituisce un aspetto imprescindibile del giusto processo: senza il giudice unico specializzato il processo che coinvolge persone minori di età non potrà mai essere giusto. Non a caso questa esigenza è fortemente richiamata anche nelle cennate Linee guida europee del 2010.

Con tali esigenze coincide in parte l'esperienza italiana della giurisdizione minorile, esercitata nell'attuale sistema ordinamentale dal Tribunale per i minorenni, che è in effetti l'unico esempio nel nostro Paese di giurisdizione specializzata della persona. Di tale esperienza va valorizzata e preservata, in particolare, l'unità della giurisdizione civile e penale per le persone di età minore nonché la presenza nei collegi giudicanti della componente onoraria, che, contrariamente a quanto spesso si sostiene, non costituisce un'ibridazione della giurisdizione ma un riconoscimento del limite interno del sapere giuridico: quest'ultimo, proprio nel confronto dialettico con le altre competenze, quale si realizza in sede di decisione nella camera di consiglio, può meglio esprimere e affermare le ragioni del diritto e lo specifico della giurisdizione.

Infine, andrebbe valorizzata fortemente la risorsa costituita dal *Garante per l'infanzia e l'adolescenza* (legge 12 luglio 2011 n. 112), prevedendo anche un potere sanzionatorio per le ipotesi di violazioni dei diritti delle persone minori di età.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B09
ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA RIFERITA ALL'AFFIDAMENTO FAMILIARE

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

OBIETTIVO

Denominazione
Adeguamento normative specifiche

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Adeguamento della normativa nazionale per:
- definire meglio i doveri e le responsabilità degli affidatari rispetto ai genitori, al tutore, alla scuola, alle decisioni relative alla salute del minore e prevedere la loro partecipazione ai procedimenti giudiziari che riguardano il minore affidato;
- adeguamento delle normative di regioni e province autonome relativamente a:
-disciplina delle varie modalità di affidamento diurno o notturno, di fine settimana,estivo, accompagna da sostegni educativi esterni, affidamento professionale, ecc.);
- modalità di sostegno economico alle famiglie affidatarie

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
Min. del lavoro e delle politiche sociali
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Regioni
Enti locali
Aziende socio sanitarie locali

Soggetti collaboratori
Tribunali per i minorenni
Associazioni di affidatari e reti di famiglie
Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido (CNSA)
Servizi degli enti locali

DESTINATARI FINALI

Denominazione
Diretti: minorenni che non possono rimanere presso la famiglia, famiglie di origine, famiglie affidatarie

Sottogruppo TUTELE dell'Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza
Traccia a cura dell'Anfaa e del CNCA

1. INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

Analisi del contesto. Dati su affidamenti familiari

1. Secondo gli ultimi dati disponibili [1], al 31 dicembre 2008 risultavano affidati 15.200 minori, il 50,11% a parenti ed il restante 49,6 % a terzi. I minori stranieri affidati erano il 16,4 % e di questi il 26,7 % " non accompagnati". Gli affidamenti giudiziari rappresentano il 72,4 % di quelli in corso; il 16,9% dei minori è affidato da meno di 1 anno, il 20,2 % da 1 a 2 a anni, il 23,2% da 2 a 4 anni ed il 32,7% da oltre 4 anni.[2]
Le fasce di età dei minori affidati sono riportate nella tabella n.2.1 DEL Quaderno n. 9, allegato; non sono censiti gli affidati che, al compimento dei 18 anni, proseguono l'affidamento a seguito di progetti specifici disposti da diversi Comuni.

Criticità e proposte sui dati

- I minori inseriti nei servizi residenziali erano, alla stessa data qui sopra riportata, ancora 15.500: non sono quindi ancora rispettate da parte di tutte le Istituzioni preposte le priorità di intervento definite dalla legge n.184/1983 e s.m. che prevedono l'affidamento familiare prioritario rispetto all'inserimento in comunità;
- È decisamente preoccupante - tenuto conto delle esigenze affettive dei bambini e delle conseguenze negative della carenza di cure familiari - la bassa percentuale di quelli affidati rispetto a quelli inseriti nei servizi residenziali: nella fascia di età 0 – 2 anni sono il 4,7 % gli affidati rispetto al 5 % nei servizi residenziali; per quella dei 3 – 5 anni sono l'8,5 % quelli affidati rispetto al 7,7 % ancora nei servizi residenziali: è pertanto necessaria una decisa inversione di tendenza, che privilegi l'affidamento familiare a partire dai più piccoli[3].
- Il crescente numero di affidamenti giudiziari (erano il 70 % nella rilevazione del 2005), richiede una attenta riflessione e disamina: gli affidamenti consensuali che, in un'ottica preventiva dovrebbero essere privilegiati, sono invece diminuiti[4]; questo dato è strettamente correlato a quello relativo alla durata degli affidamenti, sopra riportato.
- Sulla durata degli affidamenti familiari è necessaria una precisazione: fermo restando che obiettivo prioritario è, per quanto possibile, il rientro del bambino nella sua famiglia di origine, va precisato che un affidamento non può essere giudicato riuscito o meno solo in base alla sua durata e al rientro nella sua famiglia d'origine. L'attuale disciplina legislativa non pregiudica la possibilità di disporre affidamenti anche a lungo termine, valutato il preminente interesse del

[1] Pubblicati in Quaderni della ricerca sociale, n.9 "*BAMBINI FUORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE.Dimensioni, caratteristiche,sistema di raccolta dati*", del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

[2] Secondo quanto riportato nel 2° Rapporto CRC "i minori in affido in Italia erano **12.551 al 31 dicembre 2005**, anche se tali dati non comprendono quelli relativi alla Sicilia. Da un analisi dei dati disponibili del 2005 evidenziati nel rapporto governativo si sottolinea che il 70% degli affidamenti attivati sono giudiziali, il 52% degli affidati ha un'età superiore ai 12 anni, il 60% dei casi è affidato da più di due anni, gli affidamenti a parenti rappresentano circa il 50% degli affidamenti in corso, ed infine che la percentuale dei minori stranieri è passata dal 6,6% del 1999 al 22% del 2005".

[3] Indicazioni in tal senso sono anche contenute nel 2° Rapporto CRC.

[4] Ibidem

minore ed il limite di 2 anni, previsto dal legislatore nel 2001 per gli affidamenti consensuali realizzati dal servizio locale d'intesa con la famiglia d'origine o col tutore dei minori, può essere prorogato dal Tribunale per i Minorenni in applicazione dell'art. 4 comma 4 della legge 149/2001 come già avviene in diverse giurisdizioni[5].

- Sarebbe necessaria anche, sempre nell'interesse preminente dei minori, una valutazione qualitativa degli affidamenti a parenti: essi rappresentano la metà di quelli in corso, ma non sono disponibili su questi affidamenti, sovente disposti dal T.M., dei dati specifici e/o ricerche mirate; sarebbe opportuno ad es. considerare come vengono valutate le capacità affettive ed educative dei parenti e come vengono supportati dai servizi sociosanitari questi affidamenti, anche dal punto di vista economico.
- Si riscontrano forti differenze da una Regione all'altra: dai dati riportati nella stessa ricerca *"risulta evidente come le modalità operative dei servizi territoriali del Centro e del Nord siano maggiormente orientate a privilegiare l'affidamento familiare (…)spiccano, infatti, su questo terreno le regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, mentre le Regioni del Sud, con la sola eccezione della Sardegna, rovesciando quest'ottica presentano prevalenze più o meno marcate di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali"* (su questo punto torneremo anche successivamente).

Concludendo si rileva che manca un sistema informativo nazionale, costantemente monitorato, sui minori affidati e ospitati nei servizi residenziali: non sono sufficienti le rilevazioni periodiche, come finora fatto**, serve un sistema informativo che consenta di seguire il percorso di vita di ogni minore che vive fuori dalla sua famiglia**, altrimenti si rischia di "perderlo" fra un passaggio all'altro di struttura o di affidatari. Nel paragrafo relativo ai minori privi di ambiente familiare il Comitato ONU l'ottobre scorso ha raccomandato allo Stato Italiano nell'ambito delle sue competenze, di: *"garantire un monitoraggio indipendente da parte di importanti istituzioni circa la collocazione di tutti i minori privati di un ambiente familiare, di istituire un meccanismo di rendicontazione per le persone che ricevono emolumenti pubblici per ospitare questi bambini e di avviare uno studio completo su tutti i minori privati di un ambiente familiare e creare un registro nazionale di tutti questi bambini"*.

Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province Autonome

1. Parlamento

A livello nazionale, sul piano normativo, non sono state approvate leggi su questa specifica materia.
Si segnala, a livello parlamentare, l'avvio nel 2011 presso la Commissione Giustizia della Camera della discussione di alcune proposte di legge riguardanti l'adozione dei minori che vengono dichiarati adottabili da parte degli affidatari[6], presentate anche a seguito della consegna al Parlamento delle firme della petizione "DIRITTO AI SENTIMENTI PER I BAMBINI IN AFFIDAMENTO" promossa su questi temi dall'Associazione LA GABBIANELLA ED ALTRI

[5] Si segnala che il Tribunale per i minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta nella lettera inviata alla Regione Piemonte il 19/2/2007 ha precisato " *pare utile ricordare ai Servizi sociali della Regione, affinché i cittadini interessati all'esperienza dell'affidamento familiare siano informati in modo il più possibile completo, che, fermo restando l'impegno per il superamento, attraverso ogni forma di sostegno, delle condizioni di disagio della famiglia di origine del minore che hanno reso necessaria la misura di cui trattasi, allo scopo di favorire il rientro del figlio minore, l'affidamento familiare, come stabilito dall'art. 4, commi 5° e 6° Legge 184/83, modif. L. 149/01, può essere prorogato dal Tribunale per i minorenni, dopo il periodo iniziale sopra indicato, nei casi in cui le difficoltà della famiglia di origine non siano venute meno. Infatti, in queste situazioni, il Tribunale può adottare "ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore", tra i quali rientra certamente l'affidamento familiare"* (in Prospettive Assistenziali, n.158/2007, Notiziario Anfaa).

[6] Sono le seguenti:A.C.3854,A.C.3459 A.C. 4077, A.C. 4279, A.C. 4326.

ANIMALI[7] Su questa tematica si è pronunciata anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che con sentenza emessa il 27 aprile 2010 ha ravvisato nel caso ad essa sottoposto [8] la violazione dell'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata in Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848. Ricordiamo al riguardo quanto recentemente riportato anche nel 2° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. coordinato da Save the Children e sottoscritto da 73 organizzazioni operanti nel settore: "*È inoltre importante, nell'interesse superiore del minore, che a conclusione dell'affidamento vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d'origine, sia quando viene inserito in un'altra famiglia affidataria o adottiva o in una comunità. Si ritiene infatti, anche in base a recenti esperienze negative, che vada salvaguardata la continuità dei rapporti affettivi del minore e che debbano essere evitate interruzioni traumatiche. È di fondamentale importanza che sia sempre rigorosamente rispettato l'articolo 5 comma 1 ultima parte della legge citata, il quale dispone che «l'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato». Tale norma nella pratica viene spesso disattesa o trascurata, in quanto la sua mancata applicazione non comporta purtroppo alcuna nullità sul piano processuale. Infatti la giurisprudenza ha più volte affermato che gli affidatari non sono parti processuali del procedimento. Tuttavia la loro audizione riveste un'importanza fondamentale per la valutazione dell'interesse del minore, e non dovrebbe mai essere omessa. Qualora il minore affidato sia successivamente dichiarato adottabile il Tribunale per i minorenni deve attentamente valutare il suo superiore interesse, e come prescritto dalla legge il giudice minorile «in base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore». Pertanto deve prendere in considerazione anche l'eventuale adozione da parte degli affidatari, se idonei e disponibili"* (v. pg.72 del Rapporto, reperibile sul sito: www. gruppocrc.net).

Concludendo in breve: una corretta attuazione della legge n. 184/1983 e s.m., già consente, nell'interesse preminente del minore affidato dichiarato adottabile, la possibilità che esso sia adottato con adozione legittimante dagli affidatari che l'hanno accolto, se gli affidatari sono ritenuti idonei e disponibili all'adozione. Non sarebbero quindi necessarie modifiche legislative, ma sarebbe invece auspicabile la stesura di protocolli operativi fra Magistratura minorile, Enti locali per definire le procedure[9]. Indicazioni in tal senso potrebbero essere date nelle LINEE GUIDA di cui si parla

[7] Il testo è reperibile sul sito: www.lagabbianella.org

[8] Ecco in breve i fatti, ampiamente commentati nell'articolo **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: L'ADOZIONE DI MINORI IN AFFIDAMENTO E LA CONTINUITÀ DEGLI AFFETTI** dal giurista Pier Giorgio Gosso, pubblicato su Prospettive Assistenziali n. 172/2010."*Nel maggio del 2004, a un mese dalla nascita, una minore, nei cui confronti è in corso davanti al Tribunale per i minorenni di Venezia un procedimento per accertare il suo presunto stato di adottabilità, viene collocata in affidamento familiare presso una coppia con due figli (di cui uno adottivo) e con pregresse esperienze positive in materia. Dopo cinque mesi (il 26 ottobre 2004) gli affidatari presentano ai giudici una domanda di adozione della minore senza peraltro ricevere alcuna risposta. Quattro mesi dopo (il 7 marzo 2005) la minore – che ha continuato a vivere presso di loro – è dichiarata adottabile, ma passano altri nove mesi prima che, il 19 dicembre 2005, la stessa venga prelevata con l'ausilio della forza pubblica per essere inserita presso un'altra famiglia in affidamento preadottivo, sebbene fin dal marzo di quell'anno gli affidatari avessero rinnovato la propria disponibilità all'adozione con una seconda domanda: domanda che viene infine respinta il successivo 3 gennaio 2006, con la motivazione che la scelta della nuova famiglia è stata operata «nel superiore interesse della minore», e dopo che il 21 dicembre 2005 era stata archiviata la prima domanda dagli stessi presentata più di un anno prima, con la spiegazione che per la minore era stata scelta un'altra famiglia. Nel pronunciarsi a seguito di reclamo degli affidatari, la Corte d'appello di Venezia, pur censurando il fatto che la minore sia stata dichiarata adottabile senza aver prima ascoltato anche i predetti, rigetta l'impugnazione in quanto una consulenza d'ufficio ha accertato che la minore «sembra essere ben integrata» nella sua nuova famiglia e che pertanto una sua ulteriore separazione potrebbe rivelarsi per lei traumatica"*.

[9] Un gruppo di lavoro istituito dalla Regione Piemonte, formato da rappresentanti degli operatori socio sanitari, dei giudici minorili e delle associazioni di famiglie affidatarie sta ultimando la stesura di Linee Guida in merito. I rappresentanti dell'Anfaa, dell'Ass. Papa Giovanni XXXIII e dei Gruppi Volontari per l'affidamento e l'adozione, degli

successivamente, a cura della Cabina di regia del progetto nazionale UN PERCORSO NELL'AFFIDO; nelle stesse si dovrebbero dare indicazioni sui cosiddetti "affidamenti a rischio giuridico di adozione", altrove definiti "collocamenti", cioè quegli affidamenti disposti dai tribunali per i minorenni in base all'art. 10, comma 3 della legge n. 184/1983[10]: questi affidamenti disposti normalmente nei confronti di coppie che hanno presentato domanda di adozione, sono particolari e complessi e necessitano di supporti adeguati, tenuto anche conto che la loro durata può arrivare a due o più anni, durante i quali, a seconda dei criteri assunti dai diversi Tribunali per i Minorenni, gli incontri tra genitori di origine e minori possono proseguire nei cosiddetti "luoghi neutri". Si segnala al riguardo, come buona prassi quanto deliberato dalla Regione Piemonte[11]

Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

2. Ministero Istruzione e Ufficio scolastico Regionale del Piemonte

Sul versante scolastico, si segnala che la Direzione Generale per lo Studente, l'Integrazione, la Partecipazione e la Comunicazione del **Ministero** ha recentemente istituito un **gruppo di studio e lavoro a livello nazionale** per rilevare le specificità educative e didattiche più ricorrenti, connesse all'inserimento scolastico dei minori adottati e in condizione di affidamento temporaneo etero familiare (DDG n.5 del 18/04/11).
Va segnalata sul tema anche la circolare Note sull'iscrizione e l'inserimento scolastico dei minori affidati e adottati emanata dal Dirigente dell'Ufficio scolastico regionale del Piemonte in data 11 maggio 2011, indirizzata ai Dirigenti scolastici delle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado del Piemonte, nonché ai Dirigenti e Reggenti degli Ambiti territoriali provinciali (allegato)[12],

---

Uffici Caritas e Famiglia della Diocesi di Torino in una recente lettera inviata ai componenti del suddetto gruppo hanno scritto nel gennaio di quest'anno" in linea assolutamente prioritaria, il diritto del minore affidato dichiarato adottabile a essere adottato con adozione legittimante dagli affidatari che l'hanno accolto, se gli affidatari sono ritenuti idonei e se disponibili all'adozione. Si deve pertanto evitare, in questi casi, il ricorso (come è avvenuto ancora recentemente) all'adozione nei casi particolari, prevista dall'art. 44, lettera d) della Legge n. 184/1983 e s.m, che, com'è noto, ha finalità e caratteristiche ben diverse. Va anche precisato al riguardo che la pregressa conoscenza della famiglia di origine dell'affidato da parte degli affidatari non deve precludere l'adozione da parte degli stessi affidatari, allorché ricorrano le condizioni sopra citate, e cioè quando i predetti risultino disponibili e idonei all'adozione. Si segnala come raccomandabile una prassi che, soprattutto nei casi in cui l'affidamento del minore si prospetti fin dall'inizio di lunga durata, la scelta degli affidatari sia prioritariamente effettuata tra coloro che sono in possesso dei requisiti previsti per l'adozione"; hanno poi sottolineato che devono " in ogni caso essere evitati allontanamenti traumatici del minore, sia quando si dispone il suo inserimento in una nuova famiglia, sia quando se ne decida il rientro nella sua famiglia o in quella di parenti. A questo riguardo ribadiamo il nostro fermo dissenso in merito alla prassi di trasferire il minore in una comunità in nome di un suo preteso "decongestionamento affettivo", come "preparazione" al suo nuovo inserimento familiare".

[10] Si riporta il testo*: "Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della podestà dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni dl tutore e la nomina di un tutore provvisorio"*.

[11] V. Deliberazione della giunta regionale n. 79-11035 del 17 novembre 2003 "approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della l. 149/2001 'diritto del minore ad una famiglia' (modifica l. 184/83)"; in allegato la parte relativa agli affidamenti "a rischio giuridico di adozione".

[12] Da diversi anni l'Anfaa si è attivata per favorire un adeguato inserimento scolastico dei minori adottati e affidati e per proporre a livello didattico un approccio corretto sulle tematiche della genitorialità e della filiazione: da segnalare in particolare i libri SIAMO TUTTI FIGLI ADOTTIVI e L'AFFIDAMENTO SI IMPARA A SCUOLA pubblicati nelle Collane edite da Rosenberg & Sellier e Utet Libreria e Utet Università. Un apporto determinante è stato dato dal gruppo di insegnanti coordinato da Emilia De Rienzo che non solo cura con Costanza Saccoccio la rubrica sul Bollettino Anfaa, ma è autrice del libro, molto apprezzato, *Stare bene insieme a scuola si può?"* Numerosi sono poi gli incontri, dibattiti e corsi di aggiornamento che negli ultimi anni sono stati organizzati dalle Sezioni Anfaa, con un'ampia partecipazione di insegnanti. Ultima significativa iniziativa a livello nazionale è il Convegno del 16 ottobre 2009 a Milano sul tema "La scuola dell'accoglienza: apprendere dalle differenze", mentre intenso è il lavoro di preparazione del prossimo, che si è tenuto a Reggio Emilia il 10 marzo dal titolo *La scuola ci riguarda tutti*.

che riporta interessanti indicazioni, concordate con le Autorità Giudiziarie minorili, relative ad alcune questioni (residenza del minore affidato o adottato, iscrizione, documenti scolastici e sanitari, ecc.) che potrebbero essere recepite, con le necessarie integrazioni, in una circolare del Ministero dell'Istruzione.

Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

3. Altri Ministeri, Regioni, Enti locali

Va anzitutto rilevato che i**l diritto del minore a crescere in famiglia** affermato dalla legge 184/1983 e s.m. **non è un diritto esigibile** in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta legge (aiuti alle famiglie d'origine, affidamento, ecc.) è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Infatti l'art. 1 prevede che *"lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengano, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono…"*.Per quanto riguarda l'affidamento, l'art. 5 prevede che *"lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'ambito delle proprie competenze e della nuova legge e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci intervengano con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria"*.

Com'è noto l'inciso *"nei limiti delle risorse finanziarie disponibili"* fa sì che questi principi, certamente condivisi da tutti sul piano teorico, possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo in quanto nè questa legge né la legge n. 328/2000 (legge) prevedono strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o di associazioni di difesa dei diritti degli assistiti operanti nel settore. La situazione è ulteriormente complicata dal fatto che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, la competenza per le politiche socio-assistenziali è demandata in via esclusiva alle Regioni per quanto riguarda i poteri relativi alla legislazione e programmazione, e agli Enti locali in merito alla gestione degli interventi, mentre al Parlamento compete la *«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»* (articolo 117, comma 2, lettera *m* della Costituzione). Il 4° comma dell'articolo 80 della legge 184/1983 riguardante l'adozione e l'affidamento familiare di minori a scopo educativo, stabilisce quanto segue: *«Le Regioni determinano le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche»*. Essendo le Regioni tenute fin dal 1983 (e lo sono tuttora!) ad emanare norme volte all'attuazione delle disposizioni nazionali in materia di affidamento familiare a scopo educativo di minori, si deve stigmatizzare il fatto che, ad eccezione della Regione Piemonte, nessuna Regione vi ha provveduto con finanziamenti adeguati a rendere questo sostegno realmente esigibile. Permane quindi l'urgente necessità che le Regioni approvino norme che rendano esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli enti gestori dei servizi (Comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, privilegiando – secondo le stesse indicazioni della legge 184/1983 – anzitutto il sostegno ai nuclei familiari in gravi difficoltà. Detto sostegno deve essere fornito, in un'ottica preventiva e quindi attraverso la messa a disposizione dei servizi primari (casa, lavoro, ecc.) e interventi assistenziali (aiuti socio-economici, supporti professionali da parte di operatori ecc.), che vanno raccordati con quelli dei servizi sanitari, rivolti ai minori (soprattutto i servizi di psicologia e neuropsichiatria infantile) e/o adulti (in particolare i servizi per tossicodipendenti o quelli psichiatrici).

Per la realizzazione concreta di queste attività devono essere stanziati finanziamenti mirati e vincolati tale da consentire la loro (realizzazione e l')effettiva esigibilità da parte degli utenti. Sono quindi insufficienti le iniziative assunte da alcune Regioni, che hanno approvato delibere specifiche sugli affidamenti familiari (ad es. Puglia, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, ecc.), ma non hanno stanziato finanziamenti mirati per sostenere, anche economicamente, questi interventi, disattendendo, nei fatti, la normativa vigente fin dal 1983. Queste delibere si limitano solo ad affermare la necessità di sostenere gli affidamenti e corrispondere un rimborso-spese agli affidatari,

demandando ai Comuni l'attuazione di questi adempimenti.
Rispetto alle diverse tipologie di affido si ripropone quanto già scritto nel 2° Rapporto CRC, cioè:

- lo sviluppo degli affidamenti "diurni" o "da famiglia a famiglia" e di quelli consensuali, realizzati d'intesa con la famiglia d'origine, per invertire la situazione attuale che, come già evidenziato, vede predominanti gli affidamenti giudiziari;
- un impegno prioritario, in un'ottica preventiva, nei confronti dei bambini della fascia di età 0-6 anni, che non possono e non debbono essere ricoverati in strutture comunitarie in quanto maggiormente risentono delle conseguenze negative derivanti dalla carenza di cure familiari nei primi anni di vita[13].

Si ritiene inoltre necessaria una riflessione relativamente a forme di affido definite professionali. In proposito si segnala la necessità di intensificare l'approfondimento e il confronto, nella consapevolezza che emergono tuttora criticità e dissensi da parte di alcune organizzazioni, così come invece altre Organizzazioni esprimono posizioni favorevoli in proposito."
Vanno anche qui denunciati i pesanti tagli alla spesa sociale di questi ultimi anni[14]: al riguardo diverse organizzazioni e coordinamenti della società civile [15]hanno messo in evidenza da un lato il fatto come, nonostante la crisi economica, ci siano settori in cui gli investimenti sono stati fatti e dall'altro i costi umani, sociali ed economici che i tagli suddetti comporteranno a breve e a lungo termine sulle fasce più deboli della popolazione.

3.a Rilanciare gli affidamenti familiari: il lavoro della Cabina di Regia e del CNSA

Va anzitutto segnalato il progetto nazionale *Un percorso nell'affido*, attivato nel 2008, la cui Cabina è composta da rappresentanti di: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia, Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA), Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, UPI, ANCI, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e Comune di Genova. La Cabina si è attivata per "*promuove la realizzazione di una* mappa nazionale *delle realtà operanti per l'affido, attività di* ***formazione***, ***scambi di esperienze***, *l'elaborazione di strumenti di informazione e orientamento riguardanti l'istituto dell'affidamento familiare, nonché la raccolta di* materiali *di documentazione, leggi e atti di indirizzo" e "a*ttraverso il necessario confronto con le amministrazioni regionali e locali, *Un percorso nell'affido* mira all'elaborazione di proposte metodologiche e operative utili per la comunità professionale e per le associazioni e le reti familiari"
Il progetto si è snodato attorno alle seguenti attività:
-banca dati dei servizi ed esperienze sull'affido che fornisce la mappatura delle realtà pubbliche e private operanti in Italia e segnala i progetti più significativi realizzati;
- **seminari nazionali** di formazione;
- scambi di esperienze (seminari tematici regionali e scambi inter-regionali);
- elaborazione di strumenti di informazione e di orientamento culturale e operativo rispetto ai temi affrontati;
- raccolta di materiali di documentazione, leggi e atti di indirizzo.

Nel 2009 sono stati realizzati quattro seminari nazionali di informazione sui seguenti temi: Affidamento... affidamenti (Roma, aprile 2009); I centri e i servizi per l'affido familiare (Potenza, giugno 2009); Linee guida e prassi per l'affidamento familiare (Catania, settembre 2009); Servizi, affido e autorità giudiziaria (Genova, ottobre 2009).
La Cabina di Regia sta ultimando la stesura delle LINEE GUIDA SULL'AFFIDAMENTO FAMILIARE per orientare le Istituzioni preposte (in particolare le Regioni, i Comuni, le ASL, la magistratura minorile, ecc..) sulle potenzialità e le modalità attuative delle diverse tipologie di

[13] Si veda in proposito il documento del CNSA *Riflessioni sull'affidamento familiare di bambini piccolissimi (2003).*

[14] Si vedano gli articoli *I tagli dei fondi statali destinati al settore sociale* di Mauro Perino e *Il sistema di welfare tra tagli e assenza di livelli essenziali* in "Prospettive assistenziali" n. 174, 2011.

[15] Si segnalano le iniziative in merito assunte dalla campagna di comunicazione *I diritti alzano la voce* (sito: www.idirittialzanolavoce.org).

affidamento; alla emanazione di queste è intenzione della Cabina di di Regia far seguire le Linee guida da un “SUSSIDIARIO”, incentrato sulle proposte di buone prassi in materia di affidamenti.

Si segnala anche l’attività svolta dal Coordinamento nazionale Servizi Affidi (Cnsa), costituito formalmente nel 1998 con un accordo tra diverse amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 15 della Legge 241/90. Il Cnsa è l’organismo che, a livello nazionale, offre occasioni di confronto sull’affido familiare ai responsabili e agli operatori dei Servizi Socio-Sanitari. Al Cnsa, ad oggi, hanno aderito 65 enti e istituzioni (Comuni, Province, Regioni e Asl).
L’attività del Coordinamento, cui partecipano operatori tecnici (assistenti sociali, psicologi, educatori) che si occupano di affido familiare è finalizzata a:
- creare una sede permanente di confronto e dibattito sui temi inerenti l’affido e sulle connesse problematiche familiari e minorili;
-elaborare percorsi metodologici-operativi comuni ai diversi Servizi Affido operanti sul territorio nazionale;
- offrire consulenza tecnico-organizzativa ai Servizi Affidi che ne facciano richiesta;
-proporsi come referente tecnico per gli organi delle amministrazioni locali e centrali nell’ambito della programmazione delle relative politiche locali;
-promuovere iniziative di sensibilizzazione sull’affido e sulle tematiche connesse, anche in collaborazione con il privato sociale, sia a livello locale che nazionale.
La Giunta Provinciale della Provincia di Potenza, con delibera nr. 2/2010 ha approvato la proposta di assunzione della segreteria del Coordinamento Nazionale Servizi Affido (Cnsa), precedentemente in capo al Comune di Genova. Con il provvedimento la segreteria nazionale è stata assegnata alla responsabile del Centro affidi della Provincia, attivo da anni sul territorio provinciale.
Si segnala il documento “Diventare affidatari” elaborato dal CNSA anche attraverso un confronto col Tavolo delle associazioni e reti, di cui al punto successivo.

3.b Rilanciare gli affidamenti familiari: il ruolo delle Associazioni
Sul versante associativo si segnala che le associazioni e reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie impegnate da anni in percorsi di riflessione comune sulla tutela del diritto dei minori alla famiglia hanno costituito nel 2010 un Tavolo nazionale di lavoro, la cui "base comune" di riferimento è costituita dal documento "10 PUNTI PER RILANCIARE L’AFFIDAMENTO FAMILIARE IN ITALIA": le proposte del documento si inseriscono nel solco della riflessione e dei documenti maturati nel pluriennale confronto delle Associazioni/Reti con il CNSA (Coordinamento Nazionale dei servizi affido) e prende a riferimento l’analisi condivisa con altri organismi del terzo settore in seno al Gruppo CRC (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza) come esposta nel 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del novembre 2009. Il Tavolo nazionale affido è uno "spazio stabile" di lavoro e confronto tra le associazioni nazionali e le reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie, già impegnate da anni in percorsi di riflessione comune sulla tutela del diritto dei minori alla famiglia.
La "base comune" di riferimento è costituita dal documento "10 punti per rilanciare l’affidamento familiare in Italia" elaborato nell’autunno 2010 e presentato in occasione della Conferenza Nazionale della Famiglia svoltasi a Milano nei giorni 8-10 novembre 2010. Tale "base comune" si inserisce nel solco della riflessione e dei documenti maturati nel pluriennale confronto delle Associazioni/Reti con il CNSA (Coordinamento Nazionale dei servizi affidi pubblici) e prende a riferimento l’analisi condivisa con altri organismi del terzo settore in seno al Gruppo CRC (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza) come esposta nel 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del novembre 2009.
Gli obiettivi del Tavolo sono individuabili a tre livelli:
a. Livello Nazionale: sviluppare riflessioni condivise su questioni di rilevanza nazionale in materia di affidamento familiare e tutela del diritto dei minori alla famiglia; condividere e valorizzare le buone prassi maturate dai partecipanti o da altri enti; favorire percorsi di

raccordo e di azione comune, specie nel dialogo con le varie istituzioni nazionali (CNSA, Conferenza Regioni, Cabina di Regia del Progetto Nazionale Affido, …);
b. Livello Regionale: approfondire il dialogo ed il confronto con le singole Regioni circa i processi di regolamentazione e di promozione delle politiche in materia di affidamento familiare;
c. Livello "di base": favorire percorsi di incontro, confronto, condivisione e visibilità per tutte le associazioni e le reti di famiglie affidatarie d'Italia, ivi comprese le organizzazioni sub-regionali e locali. Favorire altresì l'accesso alle informazioni, notizie, riflessioni, buone prassi, … da parte di tutte le reti/associazioni locali d'Italia.
Ne fanno parte:AIBI - Associazione Amici dei Bambini,ANFAA - Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie,Associazione FAMIGLIE PER L'ACCOGLIENZA,Associazione PAPA GIOVANNI XXIII, CAM - Centro Ausiliario per i problemi minorili – Milano, CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza,COORDINAMENTO AFFIDO ROMA - Coordinamento degli Organismi del Privato Sociale iscritti all'albo per l'affido del Comune di Roma,COREMI – FVG - Coordinamento Regionale Tutela Minori del Friuli Venezia Giulia,PROGETTO FAMIGLIA - Federazione di enti no-profit per i minori e la famiglia, UBI MINOR - Coordinamento per la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi – Toscana

Dal primo gennaio 2012 il Tavolo ha un suo sito:http://www.tavolonazionaleaffido.it/ dove sono disponibili il testo del suddetto documento e tutte le informazioni sulle attività del Tavolo.
Il Tavolo ha anche presentato il 22 febbraio scorso nell'incontro con la Cabina di regia delle proposte integrative alla bozza di Linee guida sugli affidamenti familiari di cui sopra, rilevando peraltro contestualmente che *"Il 2012 inizia con un sostanziale azzeramento del Fondo sociale nazionale e pesanti tagli anche di quelli delle Regioni e degli stessi Comuni che si stanno già abbattendo anche sugli interventi socio-assistenziali e sanitari a sostegno dei nuclei familiari in gravi difficoltà, degli affidamenti, delle adozioni "difficili"…*

Sulla fascia più debole della popolazione vengono scaricati i costi della crisi, come stigmatizzato nei documenti e nelle diverse iniziative di protesta assunte in merito negli ultimi tempi da diverse organizzazioni e coordinamenti della società civile, che hanno messo in evidenza da un lato gli investimenti che sono stati fatti e continuano ad essere mantenuti invece in altri settori e dall'altro i costi umani, sociali ed economici che la mancanza o l'inadeguatezza degli interventi suddetti comporteranno a breve e a lungo termine sui minori (e le loro famiglie) di cui ci "pre-occupiamo".

Urgono significativi interventi di investimento culturale e di risorse economiche: per sostenere ed implementare la cultura dell'accoglienza e della solidarietà nelle comunali locali; per investire sul Servizio Sociale professionale degli Enti locali (i servizi tutela minori) e sui Servizi Affidi curando ed assicurando organici adeguati e stabili; per garantire adeguate azioni di sostegno ai nuclei d'origine dei minori così da prevenire – laddove possibile – gli allontanamenti e per sostenere realmente azioni professionali orientate alla riattivazione delle competenze genitoriali onde favorire la positiva conclusione del progetto di affido.
Allo stesso modo occorre garantire: sostegni per l'avvio all'autonomia dei ragazzi in affido familiare che raggiungono la maggiore età; riconoscimento a tutti gli affidatari di adeguati rimborsi spese definendo un importo minimo omogeneo sull'intero territorio nazionale; valorizzazione delle esperienze delle reti e delle associazioni di famiglie assunte quali soggetti di cittadinanza attiva.
Senza queste ed altre misure il sistema di welfare va gravemente in crisi, con forti rischi sociali a partire dai più vulnerabili (i bambini, i ragazzi e le loro famiglie in difficoltà), riducendo di molto gli effetti positivi dello sforzo di elaborazione delle stesse Linee Guida nazionali per l'Affidamento familiare".

IL RUOLO DELLA MAGISTRATURA MINORILE IN MATERIA DI AFFIDI

In base alla legge n. 184/1983 e s.m., il Tribunale per i minorenni nel disporre l'affidamento

giudiziario dovrebbe precisare l'Ente gestore cui è demandata la realizzazione dell'affidamento e l'eventuale collaborazione di altri servizi (ad es. i servizi sanitari); la prevedibile durata dell'affidamento, in relazione alla situazione personale e familiare del minore; le eventuali indicazioni sulle modalità di rapporto del minore coi suoi familiari; l'estensione agli affidatari delle provvidenze di cui all'art. 80 della l. 184/1983 e successive modifiche (assegni familiari, detrazioni fiscali, congedi parentali, ecc.).

Dal confronto con le associazioni operanti nel settore, considerate le differenti prassi operative assunte dai Tribunali per i minorenni, si rileva inoltre la necessità che gli stessi:

a) sentano gli affidatari prima di prendere nuovi provvedimenti sui minori da loro accolti, prevedendo la possibilità che gli stessi affidatari (su loro richiesta scritta) vengano sentiti dal giudice competente in tempi compatibili con l'urgenza e la gravità delle questioni prospettate, nei casi in cui la loro valutazione della situazione del minore affidato sia divergente rispetto a quella dei servizi socio assistenziali e sanitari;

b) sollecitino la piena osservanza da parte dei servizi competenti dell'art. 4, comma 2, della legge 184/1983 e s.m., che prevede l'obbligo da parte loro non solo di riferire senza indugio al Tribunale per i minorenni ogni evento di particolare rilevanza ma anche di presentare una relazione semestrale, relazione che dovrebbe essere conosciuta dagli affidatari, sull'andamento dell'affidamento;

c) indicare nel provvedimento di affidamento che, a conclusione dello stesso, vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio graduale dalla famiglia affidataria e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d'origine, sia quando viene inserito in un'altra famiglia affidataria o adottiva o in una comunità (v. al riguardo quanto esposto precedentemente al punto 1).

ALLEGATO N. 2. DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 79-11035 DEL 17 NOVEMBRE 2003 "APPROVAZIONE LINEE D'INDIRIZZO PER LO SVILUPPO DI UNA RETE DI SERVIZI CHE GARANTISCA LIVELLI ADEGUATI DI INTERVENTO IN MATERIA DI AFFIDAMENTI FAMILIARI E DI ADOZIONI DIFFICILI DI MINORI, IN ATTUAZIONE DELLA L. 149/2001 'DIRITTO DEL MINORE AD UNA FAMIGLIA' (modifica L. 184/83)" **(estratto)**

[…]

A.AFFIDAMENTO A RISCHIO GIURIDICO

Nei casi ove la procedura di adottabilità duri molto tempo e peraltro si profili quasi certo il suo esito, si può far luogo ad un affidamento familiare che si definisce "a rischio giuridico".

Si tratta di un affidamento eterofamiliare predisposto dal Tribunale per i Minorenni a favore di minori nei cui confronti è stata aperta una procedura di adottabilità che non risulta ancora definitiva; gli affidatari vengono individuati dal Tribunale per i Minorenni fra le coppie che hanno presentato domanda di adozione e che sono in possesso dei requisiti per la loro futura, eventuale adozione.

I tempi per la definizione dell'adottabilità possono essere prolungati, anche in considerazione della possibilità, per la famiglie di origine, di esperire i diversi gradi di giudizio previsti dalla legge.

Il procedimento può, inoltre, subire sospensioni qualora il Tribunale per i Minorenni impartisca prescrizioni ai genitori e/o ai parenti (ad esempio seguire un programma terapeutico, attivarsi per trovare una casa o un'occupazione stabile, ecc.).

Il Tribunale per i Minorenni, in attesa della conclusione del procedimento, per evitare al bambino le conseguenze negative legate ad una protratta permanenza in comunità, può decidere di affidare il bambino ad una coppia scelta fra quelle che hanno presentato domanda di adozione.

Si parla di affidamento "a rischio giuridico" in quanto sussiste il rischio di interruzione dell'affido, connesso all'esito dell'impugnazione da parte dei genitori naturali, i quali, durante l'affidamento familiare, possono essere autorizzati a mantenere i rapporti col bambino tramite visite

periodiche (organizzate in luoghi specificamente attrezzati per questo genere di incontri ed alla presenza di operatori che abbiano un'adeguata preparazione), non potendosi escludere un riavvicinamento dello stesso.

Come è noto, in Piemonte questo affidamento è stato definito dal Tribunale per i Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta "a rischio giuridico di adozione" e regolamentato con uno specifico protocollo di intesa (circolare 6/ASA 1985).

Si indicano di seguito i punti essenziali della procedura:

a.) per i casi di minori figli di ignoti (fatti salvi gli adempimenti di cui all'art. 11, legge 184/1983, modificata ed integrata dalla legge 149/2001), per i quali è presumibile che si pervenga rapidamente all'adozione, è meglio evitare l'affidamento familiare e seguire l'attuale procedura, che prevede il passaggio del bambino dall'ospedale alla comunità alloggio per brevissimo tempo e quindi alla famiglia adottiva;

b.) analoga soluzione va prevista per il caso in cui l'abbandono è talmente evidente, per cui ragionevolmente si può pensare che la procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità sarà rapidissima;

c.) per i minori per i quali è già stata inoltrata al Tribunale per i Minorenni la segnalazione per l'apertura dello stato di adottabilità non si procederà all'affidamento familiare, salvo precise disposizioni del Tribunale per i Minorenni, a norma dell'art. 10, legge 184/1983, così come modificata dalla legge 149/2001 e tenendo conto di quanto segue:

- la famiglia affidataria dovrà essere scelta tra quelle che hanno presentato domanda al Tribunale per i Minori per adozione italiana e che sia già stata eventualmente selezionata dal tribunale stesso e di cui sia stata verificata la disponibilità all'affidamento di minori con situazione giuridica non definita. Poiché questi inserimenti potrebbero diventare adozioni, nella selezione delle famiglie affidatarie è necessario valutare la capacità degli affidatari di stabilire un rapporto affettivo con il bambino avendo presente la precarietà del rapporto e necessitano di un adeguato sostegno da parte degli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari.
- la scelta dovrà avvenire d'intesa tra il tribunale per i Minori e il Servizio Socio Assistenziale di zona, che verificherà l'idoneità delle coppie, in riferimento al caso specifico del minore da affidare;
- se entro un periodo di massimo un mese non venisse reperita una coppia tra quelle già in lista per l'adozione, il Servizio Socio Assistenziale, d'accordo con il tribunale per i Minorenni, potrà procedere alla ricerca di una famiglia tra quelle già selezionate per l'affidamento familiare, che sia disponibile all'adozione ed abbia i requisiti formali e sostanziali per l'eventuale adozione di un bambino. In tal caso la coppia stessa presenterà domanda di adozione al Tribunale per i Minorenni;
- il Tribunale per i Minorenni emanerà un decreto di autorizzazione al Servizio Socio Assistenziale, tutore provvisorio o affidatario, ad affidare il minore alla famiglia scelta, seguendo i criteri e le modalità, di cui ai punti 1), 2), 3); nello stesso decreto preciserà le modalità degli eventuali incontri del minore con la famiglia di origine, evitando sempre che tali incontri consentano alla famiglia di origine di individuare la famiglia affidataria;
- il Servizio Socio Assistenziale realizzerà l'affidamento ricorrendo a tutte le cautele idonee, per tutelare la riservatezza della famiglia affidataria;
- dopo la definitiva dichiarazione dello stato di adottabilità, l'affidamento familiare verrà trasformato dal Tribunale per i Minorenni in affidamento preadottivo, se non risulteranno serie controindicazioni;
- dopo che sia stato dichiarato l'affidamento preadottivo, il tribunale per i Minorenni vigilerà direttamente o avvalendosi dei Servizi Socio Assistenziali.

d.) quando si presentano situazioni di grave pregiudizio per il minore, per cui il Tribunale per i

Minorenni deve provvedere al suo allontanamento dai genitori ed è molto probabile che successivamente si accertino condizioni di abbandono materiale e morale, si potrà provvedere ad un affidamento familiare con le seguenti modalità:

- il Tribunale per i Minorenni affiderà il minore al Servizio Sociale, che dovrà immediatamente provvedere ad una prima sistemazione (possibilmente in una comunità di pronto intervento);
- la scelta della famiglia affidataria dovrà avvenire come per il caso precedente, tra quelle in lista di attesa presso il tribunale per i Minorenni che si siano dichiarate disponibili all'affidamento di un bambino, la cui situazione giuridica non sia ancora definitiva;
- se entro un periodo massimo di un mese non venisse reperita una coppia tra quelle già in lista per l'adozione, il Servizio Socio Assistenziale, d'accordo con il Tribunale, potrà procedere alla ricerca di una famiglia tra quelle già selezionate per l'affidamento familiare, che abbia i requisiti formali e sostanziali, che sia disposta all'eventuale adozione di un bambino. La coppia stessa presenterà domanda di adozione al tribunale per i minorenni;
- il progetto di affidamento sarà presentato mediante verbale a cura dell'assistente sociale, d'intesa con il Coordinatore socio-assistenziale al Tribunale per i Minorenni;
- il Tribunale per i Minorenni stabilirà con provvedimento le modalità degli incontri del minore con la famiglia di origine.

Alla coppia che accoglie il minore è garantita la riservatezza: la famiglia naturale del bambino non è informata su questa scelta del T.M.

In attuazione a quanto previsto dall'art. 6, comma 8, della legge n.149/2001, nel caso di minori in affidamento a rischio giuridico o con handicap accertato dalla competente commissione medica dell'ASL, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 104/1992, ai genitori affidatari deve essere erogato dagli Enti gestori dei servizi socio assistenziali, indipendentemente dal reddito, un contributo economico pari al rimborso spese corrisposto agli affidatari fino alla sentenza definitiva di adozione del minore.

Devono inoltre essere prese dalle Istituzioni coinvolte tutte le misure necessarie per garantire la riservatezza sull'identità degli affidatari.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Rafforzare la tutela dei diritti
AZIONE B11
LINEE GUIDA PER LA FORMAZIONE DEI TUTORI

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

OBIETTIVO

Denominazione
Formazione di persone disponibili ad assumere e svolgere su nomina dell'autorità giudiziaria l'incarico di tutori dei minori, e in particolare dei minori stranieri e dei minori zingari senza genitori.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Linee guida per normative delle Regioni rivolte all'individuazione, alla preparazione, e al sostegno di persone idonee e disponibili a svolgere su incarico dell'autorità giudiziaria l'incarico di tutori (art. 354 comma 4 cc.)

Azioni, iniziative delle amministrazioni
(Le iniziative seguono un ordine alfabetico per Regione)

Anno	Tipologia	Ente attuatore	Enti collaboratori	Riferimento scheda allegata n.
2008	Progetto "Scuola per tutori legali volontari per minori di età"	Regione Friuli Venezia Giulia		
2009	Prot. n. 92 del 27/07/09 Protocollo d'intesa fra il garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio e il Tribunale per i minorenni di Roma (per formare e aggiornare volontari disponibili ad assumere l'incarico di tutori) In attualità numerosi corsi in varie province	Garante infanzia e adolescenza e Regione Lazio		
2004/2005	Progetto "Tutori volontari" 2004/2005	Regione Marche		

2005/2006	Progetto "Curatori speciali" (dal programma per 2011-2012: continuità nell'aggiornamento dei soggetti iscritti negli elenchi)	Regione Marche		
2009	Pubblicazione "Orientamenti per i tutori legali dei minori di età" funzioni, responsabilità, buone prassi	Regione Veneto		
2001-2010	Progetto Tutori volontari. Un decennio di attività in sintesi. 2001 - 2010"	Regione Veneto		
	Progetto di reclutamento e formazione rivolto a cittadini disponibili ad essere nominati tutori di minori stranieri non accompagnati	Provincia di Trento		

SOGGETTI COINVOLTI

Soggetti promotori
PCM - Dipartimento delle politiche per la famiglia
Regioni
Conferenza Stato Regioni

Soggetti collaboratori
Province
Enti locali
ANCI
Privato sociale
Associazione italiana dei magistrati per i minori e la famiglia

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: minori italiani e stranieri, servizi enti locali, tutori

---

Il testo che segue è la sintesi dell'azione B11 tratta dal Report finale di monitoraggio

Quando il genitore non possa o non sia in grado di svolgere la sua funzione di cura, vigilanza, di rappresentanza del minore e di amministrazione dei suoi beni, il nostro codice civile all'art. 343 prevede l'attribuzione ad altri soggetti di poteri-doveri sostanzialmente identici a quelli che spetterebbero ai genitori. La normativa sulle funzioni tutorie, costruita nel codice civile del 1942, è pensata prevalentemente per gli atti di natura patrimoniale e risponde più a una realtà in cui il tutore ottemperava essenzialmente al compito di amministratore di patrimonio e, infatti, veniva nominato quasi sempre nei casi di minori ricchi rimasti orfani. Con la stipula della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 da parte delle Nazioni Unite, benché il dettato del codice civile sia rimasto immutato, l'interpretazione del ruolo del rappresentante del minore è profondamente cambiato. Il

nostro ordinamento stabilisce che tranne in alcuni casi, in cui altra Autorità giudiziaria, come per esempio il Tribunale per i minorenni nel caso di minore adottabile, abbia nominato un tutore provvisorio che il giudice tutelare non può cambiare, è il giudice tutelare a scegliere il tutore e la scelta sarà o sulla persona designata in un testamento (o in altro atto pubblico o in una scrittura privata) oppure, se la designazione manca, preferibilmente su un ascendente oppure altro prossimo parente o su una persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta, e che soprattutto dia affidamento di svolgere adeguatamente la funzione assegnatagli.
In Italia sono numerosi i minori stranieri non accompagnati e i minori di etnia rom che non hanno accanto i genitori a occuparsi dell'esercizio dei loro diritti, così l'unico strumento offerto loro per non privarli in concreto dei diritti loro riconosciuti è proprio l'istituto della tutela (artt. 343 ss. cc). E, a questo proposito si è posto il problema del chi dovesse svolgere tale funzione in Italia, visto come la tutela legale a favore di minori deve essere esercitata in maniera completa ed efficace rappresentando il tutore colui che le istituzioni mettono a fianco di un soggetto debole, perché eserciti i compiti inerenti la potestà; visto il divieto introdotto dall'art. 3 della L. n. 149 del 28 marzo 2001 di nominare, quali tutori, direttori e operatori di strutture di accoglienza presso le quali sono ospitati i minori; e considerato che parallelamente al crescente fabbisogno di tutori in molte situazioni è inopportuno attribuire compiti di tutela legale a professionisti dei servizi territoriali, titolari delle prestazioni assistenziali, configurandosi spesso una sovrapposizione di ruoli che può determinare conflitti contrari all'interesse del minore (visto che l'ente gravato dall'onere difficilmente programmabile e obiettivamente pesante di mantenimento dei minori non accompagnati, può preferire e, quindi, perseguire la via del rimpatrio del minore, che aspira, invece, a completare il percorso di formazione o di inserimento lavorativo che ha progettato nel nostro Stato).
La strada intrapresa dai legislatori regionali nella legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza di richiamare l'attività di formazione di tutori per l'infanzia, sia in termini di previsione di formazione di un elenco di tutori e/o di curatori cui possa attingere l'Autorità giudiziaria, sia come realizzazione di corsi di formazione per persone idonee ad assumere la funzione di tutore o di curatore è senz'altro positiva; tuttavia ciò accade solo in poche regioni (su questo punto si rimanda alla scheda sui garanti regionali B04 che elenca le Regioni che si sono mosse in tal senso). Del resto la scelta di rivolgersi al volontariato, quindi a persone esterne al sistema e spoglie di altre incombenze disposte a svolgere, su nomina dell'Autorità giudiziaria, per l'incarico di tutori dei minori (non senza predisporre un serio progetto di formazione sia preliminare, cioè antecedente l'assunzione dell'ufficio di tutore, sia permanente, che accompagni il tutore nel corso dell'esercizio della tutela), è stata intrapresa da alcune Regioni che hanno iniziato a formare persone disposte ad assumere la tutela legale dei minori privi di sostegno familiare.
Tuttavia nelle linee guida si dovrà dare una certa uniformità ai criteri di nomina, di formazione, dei tutori e dei curatori: per esempio, i criteri di formazione non dovranno essere solo criteri giuridici ma anche antropologici perché nel processo sono proprio i tutori che permettono di assumere al minore la soggettività processuale che la legge gli riconosce e i corsi formativi infatti devono essere corsi dove oltre la parte giuridica si tratta anche il rapporto educativo.
La Regione Veneto è stata la prima in Italia a sperimentare il reperimento, la formazione e l'accompagnamento di cittadini volontari per l'assunzione della funzione di tutore legale di minori di età, predisponendo e avviando nel 2001 un apposito progetto "Progetto tutori del Veneto" in adempimento alla funzione che la legge istitutiva attribuiva al Pubblico tutore dei minori già nel 1988.
L'esperienza realizzata in Veneto si contraddistingue per essere stata promossa e governata da un'istituzione di garanzia a competenza regionale, d'intesa con altre istituzioni (Regione e Autorità giudiziaria), ma progettata e implementata in stretta collaborazione con il territorio (enti locali). La rete operativa è stata costruita a partire da una quarantina di professionisti del mondo dei servizi sociosanitari, incaricati dai Direttori sociali e Presidenti delle Conferenze dei Sindaci di svolgere il ruolo prima di promotori del Progetto tutori, poi – in risposta allo sviluppo delle attività e delle connesse responsabilità – di referenti territoriali della tutela legale.

Rilevante è stato ovviamente l'investimento formativo effettuato in dieci anni di attività, che ha coinvolto sia i referenti territoriali sia i volontari aspiranti tutori e i tutori nominati. L'attività formativa si è rivelata uno strumento essenziale per tracciare le linee guida per l'implementazione del Progetto, delineare gli orientamenti per la programmazione e realizzazione delle varie fasi operative, quali la sensibilizzazione, il reclutamento dei volontari, la loro formazione e il monitoraggio e ha rappresentato l'opportunità per riflettere sulla figura del referente territoriale e sul suo ruolo, per giungere a tracciarne un profilo dei compiti e delle competenze necessarie per adempiere alle sue responsabilità.
Presso l'Ufficio del pubblico tutore dei minori è operativa una Banca dati, costantemente aggiornata, contenente i nominativi e i dati dei volontari formati che hanno dichiarato la propria disponibilità ad assumere una tutela (Banca dati tutori); le informazioni sulle tutele attivate e in essere, in modo da disporre di dati aggiornati su quanti e quali siano i tutori impegnati e sull'attività svolta nel tempo, per poterla monitorare tramite l'estrapolazione di dati statistici (Banca dati tutele).
Se certamente positivo è l'aver creato una nuova sensibilità nel sistema di tutela, altrettanto positivo è il bacino di circa 900 volontari che hanno consentito di mantenere il Progetto ancorato alla realtà. Così come l'investimento nelle risorse territoriali, nel lavoro di rete e nelle collaborazioni istituzionali; la valorizzazione della formazione, intesa come formazione permanente e a tutti i livelli, riconoscendo pari dignità ai saperi tecnici e a quelli esperienziali; lo sviluppo delle azioni nell'ottica della ricerca-azione, ossia nell'utilizzo della valutazione come fonte di riprogettazione.
Tuttavia si possono evidenziare aspetti di criticità che possono riguardare l'intero sistema, i referenti territoriali o il gruppo dei volontari-tutori. La conoscenza del Progetto risulta non ancora adeguata tra gli operatori dei servizi sociosanitari e delle comunità di accoglienza per minori, all'interno delle Aziende sociosanitarie e degli enti locali e tra i giudici minorili stessi. Rispetto ai tutori, sul piano della formazione si registra la necessità di renderla "permanente", prevedendo più incontri periodici, anche a livello provinciale. Questo sia per dare ai tutori aggiornamenti su temi specifici, sia per ampliare il ventaglio dei contenuti trattati nel corso. Sul piano dell'attività, si registra una scarsa restituzione dell'operato dei tutori. All'Ufficio e, spesso, ai referenti stessi non è sempre chiaro che cosa i tutori facciano e come lo facciano. L'attività di accompagnamento, di supervisione e monitoraggio non è sufficientemente costante e precisa, tanto da consentire, da un lato, di valutare l'agire del volontario, dall'altro di dare a lui per primo una restituzione del suo operato e, quindi, dove necessario, un riorientamento. La valutazione non è mai semplice e scontata e sarebbe utile aprire una riflessione su questo aspetto, cominciando con il chiedersi come dovrebbe essere un "buon" tutore: certamente le conoscenze tecniche – benché imprescindibili – non sono sufficienti. Alcune qualità umane e personali come la forte motivazione, la delicatezza, una certa intraprendenza unita però al senso del limite, rispetto per le istituzioni, i ruoli, le competenze, disponibilità a collaborare, elasticità, senso del dovere, sono altrettanto importanti.
Fra l'altro tra le problematiche emergenti cui dovranno essere preparati i futuri tutori ci saranno quelle inerenti i minori stranieri non accompagnati, la cui tutela è fortemente influenzata dall'evoluzione della normativa di riferimento da un lato (in particolar modo dalla L. 94/2009) e delle politiche di accoglienza degli enti territoriali dall'altro; i minori richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiati, il cui numero è in continua crescita; i minori coinvolti nel circuito penale, che rimangono al di fuori della tutela dei servizi sociali territoriali, rientrando tra le competenze dei servizi sociali del Tribunale per i minorenni; i minori coinvolti nel processo civile minorile, per i quali si ravvisa la necessità di garantire una specifica rappresentanza tramite il tutore, il curatore speciale e l'avvocato del minore.
Tra gli interventi ipotizzabili: la predisposizione di specifici corsi di formazione per tutori volontari disponibili ad assumere la tutela legale dei minori stranieri non accompagnati che si trovano in carcere; l'aggiornamento dei format dei corsi per tutori legali con specifiche informazioni sui minori richiedenti protezione umanitaria e sulle responsabilità del tutore nel caso specifico di tutela legale di questi minori; il rafforzamento delle competenze dei tutori rispetto all'esercizio del loro ruolo quando chiamati alla tutela di minori coinvolti in procedimenti *de potestate* e per la dichiarazione di adottabilità; inoltre, considerata la rilevanza assunta dal problema della rappresentanza del minore

nel processo, conseguentemente all'entrata in vigore delle ultime norme della L. 149/2001, sarebbe auspicabile una formazione in tal senso non solo per gli aspiranti tutori legali, ma anche per le altre figure di rappresentanti, ossia l'avvocato del minore e il curatore speciale che, per la prassi seguita dal Tribunale per i minorenni di Venezia, è in genere sempre un avvocato.
Sicuramente di rilievo è il caso della Regione Lazio, che ha previsto nel 2009 un Protocollo di intesa dove il Garante e il Tribunale dei minori hanno optato per l'avvio di un'iniziativa mirata alla formazione e assistenza di tutori legali "esterni". Infatti l'ufficio del Garante curerà la formazione e l'aggiornamento di volontari disponibili a svolgere la funzione di tutore legale in favore di minori e si impegna a costituire un Albo dei Tutori Volontari del Lazio, nel quale verranno inseriti i nominativi di coloro che avranno frequentato positivamente i corsi organizzati dall'ufficio del Garante e il Giudice minorile o il Giudice tutelare, competente per la nomina di tutore legale al minore, potrà attingere all'Albo dei tutori volontari per la nomina a tutore legale del soggetto minore di età. Inoltre, al fine di garantire che la nomina di tutore risponda all'interesse superiore del minore privo dell'esercente la potestà, o il cui genitore è stato sospeso o dichiarato decaduto dalla potestà, oppure nel cui interesse si procede per la dichiarazione dello stato di adottabilità e successivamente per l'affidamento preadottivo, il giudice potrà attingere all'Albo dei tutori per individuare la persona più idonea a ricoprire quel ruolo.
Anche la Regione Friuli Venezia Giulia, che ha istituito l'Ufficio del pubblico tutore dei minori con la LR 24 giugno 1993, n. 49, Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori, all'art. 21 chiedeva di individuare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e curatela, assicurando la consulenza e il sostegno ai tutori o ai curatori nominati; nel 2008 ha dato il via a un Progetto importante denominato *Scuola per tutori legali volontari per minori di età* che cerca di rispondere al problema dell'utilizzo meramente formale dell'istituto della tutela e dal 2005 ha iniziato a istituire corsi interdisciplinari allo scopo di fornire una base tecnico-giuridica e psicologica nonché un'approfondita conoscenza delle strutture pubbliche e private coinvolte nell'affidamento dei minori per predisporre un registro pubblico dei tutori volontari che dovrebbero, in una prospettiva futura, rappresentare un bacino all'interno del quale i giudici potranno scegliere persone competenti per il ruolo che andranno a coprire.

Direttrice di azione:
Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
AZIONE C01
AZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELL'EVENTO NASCITA

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto

Il quadro demografico italiano evidenzia come il quoziente di natalità, al 2010, sia sostanzialmente invariato rispetto a quello del 1999 (9,3 nati per 1000 residenti); il coefficiente massimo lo si è registrato nel 2004, anno in cui i nati per 1000 residenti erano 9,7.
Se da un lato, nel decennio di riferimento, si registra un forte incremento delle donne nubili che diventano madri, dall'altro si evidenzia una discreta diminuzione delle madri minorenni.

Quadro demografico - Italia

Sotto-dimensione	Indicatore	Natura	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Natalità	Quoziente di natalità (nati per 1.000 residenti)	contesto	9,3	9,5	9,4	9,4	9,5	9,7	9,4	9,5	9,5	9,6	9,5	9,3
	Nati da nubili per 100 nati	contesto	7,6	8,2	9,7	10,0	11,7	12,7	14,3	15,2	16,6	17,9	18,7	19,9
	Nati da minorenni per 1.000 nati	contesto	5,3	5,2	4,8	4,6	4,4	4,5	4,6	4,2	4,1	4,4	4,2	3,9
Fecondità	Numero medio di figli per donna	contesto	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4

Al 2010, la Regione con il maggior quoziente di natalità è il Trentino-Alto Adige, con uno quoziente che supera di 1,2 unità (bambini nati ogni 1000 abitanti) quello nazionale. Al contrario, la Regione con il quoziente minore risulta la Liguria con 7,4 nati ogni 1000 abitanti.

2010 - PER REGIONE

Piemonte	38.385	8,6
Valle d'Aosta	1.254	9,8
Lombardia	97.815	10,0
Trentino-Alto Adige	10.835	10,5
Veneto	46.925	9,6
Friuli-Venezia Giulia	10.337	8,4
Liguria	11.983	7,4
Emilia-Romagna	41.817	9,5
Toscana	32.636	8,7
Umbria	7.933	8,8
Marche	14.085	9,0
Lazio	54.277	9,6
Abruzzo	11.737	8,8
Molise	2.511	7,8
Campania	58.212	10,0
Puglia	37.168	9,1
Basilicata	4.612	7,8
Calabria	17.801	8,9
Sicilia	48.083	9,5
Sardegna	13.538	8,1
ITALIA	**561.944**	**9,3**

Fonte: Elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per

Il numero medio di figli per ciascuna donna registra, dal 2005 al 2010, un lieve aumento da 1,32 a 1,41 sul totale delle donne residenti.

Numero medio di figli per donna ed età media al parto delle donne residenti di cittadinanza straniera e italiana per regione

Anni	Donne straniere		Donne italiane		Totale donne residenti	
Regioni	numero medio di figli per donna	età media al parto	numero medio di figli per donna	età media al parto	numero medio di figli per donna	età media al parto
2005	2,45	27,5	1,24	31,3	1,32	30,9
2006	2,50	27,7	1,26	31,4	1,35	31,0
2007	2,40	27,8	1,28	31,6	1,37	31,1
2008	2,31	27,9	1,32	31,7	1,42	31,1
2009	2,23	28,0	1,31	31,8	1,41	31,2
2010	2,11	28,2	1,32	31,9	1,41	31,3
			2010 - PER REGIONE			
Piemonte	2,07	28,2	1,26	32,2	1,40	31,2
Valle d'Aosta	2,42	28,0	1,47	31,4	1,61	30,8
Lombardia	2,46	28,3	1,32	32,5	1,52	31,3
Trentino-Alto Adige	2,36	28,5	1,51	31,9	1,62	31,3
Veneto	2,22	28,1	1,29	32,6	1,46	31,4
Friuli-Venezia Giuli	2,09	28,2	1,26	32,4	1,41	31,4
Liguria	1,98	28,0	1,20	32,5	1,32	31,6
Emilia-Romagna	2,30	28,3	1,27	32,3	1,49	31,0
Toscana	1,98	27,8	1,24	32,7	1,38	31,5
Umbria	1,86	27,8	1,25	32,2	1,37	31,1
Marche	2,13	28,3	1,24	32,5	1,39	31,5
Lazio	1,70	28,6	1,35	32,7	1,39	32,0
Abruzzo	1,88	27,5	1,26	32,4	1,32	31,7
Molise	2,01	27,7	1,16	32,4	1,20	32,1
Campania	1,71	27,6	1,41	30,8	1,42	30,7
Puglia	1,82	27,3	1,30	31,3	1,32	31,1
Basilicata	1,77	27,0	1,16	32,3	1,18	32,0
Calabria	1,64	28,0	1,26	31,3	1,28	31,1
Sicilia	1,87	28,0	1,39	30,7	1,40	30,6
Sardegna	1,91	27,9	1,13	32,4	1,16	32,2
ITALIA	**2,11**	**28,2**	**1,32**	**31,9**	**1,41**	**31,3**

Fonte: elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

In particolare, se per le donne italiane questa media, negli stessi anni di riferimento, aumenta da 1,24 a 1,32, il numero medio di figli nati da madri straniere risulta diminuito da 2,45 a 2,11. Rispetto all'età media al parto, si evidenzia un sensibile aumento sia per le donne straniere che in quelle residenti che, comunque, diventano madri dopo quelle straniere (ad un'età media di 31,3 le prime e di 28,2 le seconde).

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione

Azioni per il miglioramento della qualità dell'evento nascita

Indicatori

Normativa, atti di indirizzo e linee guida di riferimento

Tipo atto	Numero e data	Oggetto
Legge	L. 405/75	Istituzione dei consultori familiari
Legge	L. 194/78	Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria di gravidanza
Dichiarazione dell'Istituto degli Innocenti	1 Agosto 1990	Dichiarazione degli Innocenti sulla protezione, promozione e sostegno dell'allattamento al seno. La Dichiarazione viene formulata e adottata dai partecipanti ad un incontro dell'OMS/UNICEF ed altre agenzie internazionali sul tema "L'allattamento negli Anni 90: un'iniziativa globale" con obiettivi operativi per il 1995
OMS e UNICEF	1992	Raccomandazione del programma "Ospedali amici dei bambini" (Baby friendly hospital initiative - BFHI) dell'OMS-UNICEF che promuove l'informazione alle madri sugli aspetti positivi connessi all'allattamento materno. L'iniziativa internazionale vuole assicurare che tutti gli ospedali accolgano nel miglior modo possibile i neonati e divengano centri di sostegno per l'allattamento al seno. Per diventare *Ospedale amico dei bambini* l'ospedale deve applicare i 10 passi contenuti nella dichiarazione di Ginevra.
DM	DM 740/94	Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'ostetrica/o.
DM	DM 24 Aprile 2000	Adozione del Progetto Obiettivo materno-infantile relativo al Piano nazionale per il triennio 1998-2000
DPR	DPR 396/2000	Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 97 n° 127
Legge	L. 251/2000	Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica
DPCM	DPCM 29 novembre 2001	Definizione dei livelli essenziali di assistenza
Legge	L. 296/2006	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)
Legge	L. 7/2006	Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile. Contiene la previsione di risorse finanziarie destinate alla formazione e a campagne di informazione e di divulgazione della cultura dei diritti umani e del diritto all'integrità della persona.
Legge	L. 244/2007	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)
Piano Sanitario Nazionale	2006/2008	Si individua al punto 5.1 "La salute nelle prime fasi di vita, infanzia e adolescenza". Si cerca di favorire la riduzione del ricorso al taglio cesareo, raggiungendo il valore del 20%, in linea con i valori medi europei, attraverso la definizione di Linee Guida nazionali per una corretta indicazione al taglio cesareo e

Tipo atto	Numero e data	Oggetto
		l'attivazione di idonee politiche tariffarie per scoraggiarne il ricorso improprio.
Raccomanda-zione del Ministero della Salute	Marzo 2007	Raccomandazione per la prevenzione della morte materna o malattia grave collegata al travaglio e/o parto prodotta nell'ambito del sistema di monitoraggio degli eventi sentinella.
Accordo	20 dicembre 2007	Linee di indirizzo nazionali sulla protezione, promozione e sostegno dell'allattamento al seno. Accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.
DM	DM 15 Aprile 2008	Istituzione del Comitato nazionale multisettoriale per l'allattamento materno.
Patto per la salute Stato-Regioni	3 Dicembre 2009	Il Patto per la Salute 2010–2012 siglato tra Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano è un accordo finanziario e programmatico, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del SSN, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni, a garantire l'unitarietà del sistema. Il Patto prevede la riorganizzazione delle reti regionali di assistenza ospedaliera.
Protocollo d'intesa	Marzo 2010	Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha firmato un Protocollo d'Intesa con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico finalizzato a trasferire esperienze, conoscenze, metodologie, sistemi organizzativi e gestionali innovativi per assicurare efficaci politiche a favore della famiglia nei territori dell'obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Il Protocollo d'Intesa prevede l'attivazione di gemellaggi con Amministrazioni operanti nel territorio nazionale e comunitario per il rafforzamento delle capacità e delle conoscenze delle Regioni "Convergenza" attraverso il trasferimento di buone pratiche negli ambiti di attività relativi alla conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura, ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, all'assistenza domiciliare integrata ed ai servizi innovativi rivolti alle famiglie (Premio Amico della Famiglia).
Accordo	16 dicembre 2010	Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane sul documento concernente «Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo».
Protocollo d'intesa	Marzo 2010	Progetto Gemellaggi Agire 2007-2013. Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha firmato un Protocollo d'Intesa con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico finalizzato a trasferire esperienze, conoscenze, metodologie, sistemi organizzativi e gestionali innovativi per assicurare efficaci politiche a favore della famiglia nei territori dell'obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Il Protocollo d'Intesa prevede l'attivazione di gemellaggi con Amministrazioni operanti nel territorio nazionale e comunitario per il rafforzamento delle capacità e delle conoscenze delle Regioni "Convergenza" attraverso il trasferimento di buone pratiche negli ambiti di attività relativi alla conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura, ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, all'assistenza domiciliare integrata ed ai servizi innovativi rivolti alle famiglie (Premio Amico della Famiglia).
Piano Sanitario Nazionale	2010-2012	Il documento preliminare informativo sui contenuti del nuovo Piano Sanitario nazionale 2010-2012 prevede al punto 12.1 che saranno analizzati gli aspetti relativi alla sicurezza e alla umanizzazione del parto, al ricorso alla parto-analgesia

Tipo atto	Numero e data	Oggetto
		e alla diminuzione dei tagli cesarei, alla promozione e sostegno dell'allattamento al seno, alla razionalizzazione della rete dei punti nascita e delle Unità Operative pediatriche-neonatologiche e delle Terapie Intensive Neonatali, al trasporto materno e neonatale.
Piano Sanitario Nazionale	2011-2013	In via di emanazione

OBIETTIVO

Denominazione
Rafforzare una cultura comune in merito all'accoglienza delle nuove generazioni

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Promulgazione atti che in merito all'assistenza alla nascita possano garantire:
- il benessere complessivo della madre, del bambino, della sua famiglia
- il rispetto delle scelte individuali, la promozione della fisiologia, la personalizzazione e la continuità assistenziale in tutto il periodo perinatale
- la promozione all'interno del SSN di forme di assistenza extra-ospedaliera al parto (case di maternità, équipe per il parto domiciliare, centri nascita)
- l'allattamento materno secondo le indicazioni OMS
- l'integrazione tra strutture territoriali e ospedaliere per assicurare un adeguato supporto sociale e in particolare un'assistenza domiciliare nel dopo parto
- la centralità e l'autonomia della figura dell'ostetrica nel percorso nascita
- l'effettività del diritto della donna al non riconoscimento del proprio nato e alla segretezza del parto.

Criticità
Attualmente ci sono criticità che, se affrontate separatamente daranno risultati significativamente inferiori alle attese, quindi richiedono necessariamente interventi coordinati.
L'assistenza al processo riproduttivo è caratterizzata da **discontinuità** fra il periodo della gravidanza, del parto e del puerperio e da discontinuità nel corso dello stesso parto; per quanto attiene alla gravidanza a rischio o patologica, a questi elementi di discontinuità, si aggiunge quello della mancanza di coordinamento fra gli operatori sanitari.
Dai dati CeDAP (Certificati di Assistenza al Parto) e SDO (Scheda di Dimissione Ospedaliera), da indagini ad hoc effettuate dall'ISTAT e dall'Istituto Superiore di Sanità emergono:
- **consumo eccessivo delle prestazioni diagnostiche** nella gravidanza fisiologica che è la conferma più evidente dalla medicalizzazione manifestata in particolare dall'eccessivo ricorso al parto cesareo;
- **carenza di informazioni e di conoscenze tra le donne**, in particolare tra le madri con bassa istruzione o straniere;
- **bassa frequenza ai corsi di preparazione alla nascita** (30%) con marcate differenze per aree geografiche e per livelli di istruzione;
- **eccessiva frammentazione delle strutture di offerta con parcellizzazione dei punti nascita,** caratterizzati, come rilevato, anche da volumi di attività fuori soglia e privi in molti casi di una copertura di guardia medico-ostetrica e medico-pediatrica attiva 24 ore su 24;

- **indicatori di esito negativi in alcune realtà regionali**, con valori critici in quanto fuori dalla media nazionale, per mortalità perinatale e infantile, affezioni neonatali, inappropriatezza accompagnata da complicanze del percorso assistenziale;
- **carenza diffusa di strumenti di collegamento e comunicazione tra le strutture**, riferiti a protocolli e percorsi tra pubblico e privato accreditato, tra presidi di ASL ed A.O., tra strutture organizzative, interne alla stessa azienda o di aziende diverse;
- nonostante stia crescendo tra le mamme la **consapevolezza dell'importanza dell'allattamento** al seno, atteso che al momento della dimissione dal parto il 90% delle mamme allatta al seno, questa percentuale si va riducendo con il passare del tempo, tanto che dopo sei mesi dalla nascita allatta il 52% delle mamme, mentre per l'allattamento esclusivo al seno questa percentuale scende al 37%.

Si rileva, inoltre, come la **mortalità neonatale** costituisca la parte più elevata (71,2%) della mortalità infantile, con valore pari al 2,35‰, ancora con forti differenze interregionali: le regioni con valori superiori alla media nazionale sono la Calabria (4,8‰), l'Abruzzo (4,5‰), la Sicilia (4,3‰), la Provincia autonoma. di Bolzano (4,2‰), la Campania (4,1‰) e il Lazio (3,5‰).
Devono, pertanto, essere **migliorate le cure perinatali**, riducendo le diseguaglianze nei tassi di mortalità infantile e soprattutto neonatale, legate a fattori socio-economici, quali i più elevati livelli di povertà e la scolarità più bassa, ma anche a fattori organizzativi e gestionali derivanti dalla mancata concentrazione delle gravidanze a rischio, l'incompleta o la mancata attivazione del sistema di trasporto assistito materno e neonatale e la mancanza di una percentuale elevata di punti nascita con guardia attiva medico ostetrica e pediatrico-neonatologica, 24 ore su

Azioni in risposta alle criticità evidenziate

- **Integrazione in rete dei servizi** di primo livello (consultori familiari, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta), di secondo livello (poliambulatori distrettuali e ospedalieri) e di terzo livello (centri nascita a diverso livello di complessità);
- **Razionalizzazione dei punti nascita** con l'obiettivo di chiudere punti nascita con numero di parti inferiori a 500/anno (attualmente i punti nascita con numero di parti inferiori alla soglia sono ancora il 28 % del totale);
- **Riduzione del ricorso al taglio cesareo:** rispetto alla soglia del 15%, che secondo l'OMS garantisce il massimo beneficio complessivo per la madre e il feto, l'Italia è il paese europeo con la massima incidenza di parti cesarei, con valore del 38,3% nel 2008, trend assolutamente inverso (si è passati dall'11,2% del 1980 al 29,8% del 1996) ed estrema variabilità per area geografica. Tra l'altro la percentuale dei parti cesarei va aumentando con progressione lineare dalle strutture con maggior numero di parti a quelle a minor numero, raggiungendo il 50% nelle strutture con parti/anno <500, con valori di gran lunga maggiori presso le strutture private accreditate (61%) e quelle non accreditate (75%) rispetto a quelle pubbliche (34%);
- **Riduzione dei tassi di mortalità materna e perinatale** in alcuni contesti, che spesso coincidono con quelli a più alta incidenza di parti cesarei. La stretta correlazione tra queste due criticità è indice di inadeguata/inappropriata assistenza sanitaria nel settore materno infantile;
- **Miglioramento delle attività di promozione, sostegno e protezione d**ell'allattamento materno alla nascita e nel puerperio, al fine di incrementare centri nascita classificati "ospedale amico del bambino" secondo i criteri dell'UNICEF e dell'OMS, che attualmente coprono meno del 3.5% dei nati.

Strategie individuate

Già nel Progetto Obiettivo materno infantile, con il quale si è voluto solo dare delle indicazioni utili al miglioramento dell'assistenza sanitaria materno-infantile, e poi nel recente Accordo del 16.12.2010, con il quale invece si è sancita una serie di azioni condivise tra Stato, Regioni, Comuni,

traspare la tendenza alla realizzazione di un **sistema fortemente integrato** (integrazione funzionale e cooperazione tra i vari livelli istituzionali, in ospedale come sul territorio, in ambito sanitario e sociosanitario), secondo un modello organizzativo che mira a garantire unità, efficienza e coerenza negli interventi dell'area materno-infantile sinergizzando le attività delle Aziende territoriali e ospedaliere e valorizzando le interdipendenze esistenti fra le strutture operative.
In entrambi i documenti citati, il Consultorio familiare viene identificato come un importante strumento, all'interno del Distretto, per attuare gli interventi previsti per la gravidanza, ma si impone un suo adeguamento nel numero, nelle modalità organizzative e nell'organico, privilegiando l'offerta attiva di interventi di promozione della salute.
Nel consultorio viene anche individuato il luogo per la continuità dell'assistenza alla puerpera e al neonato. La **"continuità"**, quindi, è lo strumento attraverso il quale l'assistenza può diventare personalizzata dando centralità alla diade madre-bambino al fine di armonizzare i bisogni di sicurezza e umanizzazione.

Nel rispetto dell'autonomia organizzativa e dei livelli organizzativo-funzionali già consolidati, con la finalità di sostenere e rafforzare le competenze di governo clinico presenti in ambito regionale, le strategie da adottare per il superamento delle criticità sopra evidenziate possono essere sostenute attraverso accordi ed intese concertate in sede di Conferenza Stato-Regioni ed Unificata come appunto è stato fatto con l'Accordo del 16-12-2010 tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane sulle "Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo".
Nello specifico, l'Accordo propone un programma nazionale, articolato in 10 linee di azione:

- Misure di politica sanitaria e di accreditamento
- Carta dei Servizi per il percorso nascita
- Integrazione territorio-ospedale
- Sviluppo di linee guida sulla gravidanza fisiologica e sul taglio cesareo da parte del SNLG-ISS
- Programma di implementazione delle linee guida
- Elaborazione, diffusione ed implementazione di raccomandazioni e strumenti per la sicurezza del percorso nascita
- Procedure di controllo del dolore nel corso del travaglio e del parto
- Formazione degli operatori
- Monitoraggio e verifica delle attività.
- Istituzione di una funzione di coordinamento permanente per il percorso nascita

Si tratta quindi di realizzare una strategia molteplice di intervento, in grado di coniugare misure di programmazione sanitaria finalizzate all'incentivazione delle buone pratiche e al contenimento degli eccessi, con iniziative educazionali e formative degli operatori sanitari e delle donne.
Si considera l'opportunità di valorizzare il ruolo dei vari professionisti nell'assistenza alla gravidanza e al parto, in particolare quello delle ostetriche, anche attraverso l'implementazione di percorsi alternativi per il parto fisiologico e il parto a rischio. Questo permetterebbe di contrastare la crescente medicalizzazione della gravidanza, promuovendo nel contempo processi virtuosi di "umanizzazione" dell'assistenza e di miglioramento complessivo della qualità.
Tale priorità è stata ribadita in occasione della stipula degli Accordi Stato-Regioni sulle linee progettuali per la definizione degli obiettivi prioritari di piano 2009 e 2010 (Accordi ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulle linee progettuali per l'utilizzo da parte delle Regioni delle risorse vincolate ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34 bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale relativi agli anni 2009 e 2010 che prevedono rispettivamente al punto 9 (anno 2009) e 8 (anno 2010) la tutela della maternità e la promozione dell'appropriatezza del percorso nascita).

In tal senso, anche il nuovo Piano Sanitario Nazionale in corso di discussione, contiene specifiche indicazioni su questa rilevante tematica assistenziale.
Le 10 linee di azioni previste dall'Accordo, complementari e sinergiche, da avviare congiuntamente a livello nazionale, regionale e locale, riguardano misure di politica sanitaria tra cui la razionalizzazione dei punti nascita (ostetricie e neonatologie/terapie intensive neonatali), il possesso per le strutture di determinati standard, il completamento e messa a regime del trasporto assistito materno e neonatale d'urgenza, l'adeguamento della rete dei consultori familiari.
Per ricondurre all'appropriatezza l'assistenza di una donna nel corso di una gravidanza fisiologica, oggi sottoposta a un'eccessiva medicalizzazione, si è prevista la separazione nell'assistenza della gravidanza fisiologica da quella patologica e quindi un doppio percorso: la gestazione fisiologia seguita sul territorio, principalmente nei consultori familiari e possibilmente dalle ostetriche in team con il ginecologo; le gravidanze a rischio particolarmente elevato o patologiche seguite negli ambulatori ospedalieri dal ginecologo e con il supporto delle ostetriche.
Ciò permetterà di sviluppare una vera presa in carico e una conseguente continuità assistenziale con l'integrazione tra territorio ed ospedale. In questo senso sono raccomandate da una parte una più capillare offerta di corsi di accompagnamento alla nascita e dall'altra la promozione di procedure assistenziali di controllo del dolore nel corso del travaglio e del parto.
Quali siano i servizi e i percorsi per la gravidanza ed il parto e la qualità dell'assistenza offerta dal punto nascita dovrà essere illustrato in una specifica Carta dei Servizi per il percorso nascita.
Contemporaneamente si procederà alla formazione e all'aggiornamento degli operatori sia intervenendo, in accordo con il MIUR, sui programmi dei corsi universitari di laurea e delle scuole di specializzazione, sia sviluppando l'attività formativa anche negli Ospedali d'insegnamento, ma anche attraverso l'implementazione delle linee guida sulla gravidanza fisiologica e sul taglio cesareo e delle raccomandazioni e strumenti per la sicurezza del percorso nascita. Viene anche sottolineata l'importanza della estensione della offerta del parto indolore, con appropriati protocolli che dovranno avere attuazione pratica sulla base della razionalizzazione dei punti nascita esistenti e della più congrua distribuzione delle risorse umane a disposizione, con particolare riguardo alle competenze anestesiologiche.
Il monitoraggio e la verifica delle attività saranno parte fondante del programma da una parte a livello interno alle singole strutture e regioni per verificare le ricadute cliniche e assistenziali delle attività stesse e dall'altra attraverso l'istituzione di un Comitato (nazionale) per il Percorso nascita con funzione di coordinamento e verifica delle attività previste dall'Accordo.
A seguito di ciò, è stata formalizzata la istituzione del Comitato nazionale Percorso Nascita (CPN), costituito con Decreto del Ministro, per dare un segnale alle Regioni, di quanto il livello centrale consideri importante l'attuazione dell'Accordo stesso: infatti il punto 10 dell'Accordo prevede, quali compiti del CPN, quelli di mettere in atto le opportune azioni di coordinamento e verifica delle attività previste nelle linee di azione dell'Accordo attraverso azioni da attivare sia a livello centrale che regionale e locale. (L'allegato 1 riporta la composizione del CPN)

Analisi del contesto attuale

A livello centrale e regionale alcune azioni sono già concluse o prossime a esserlo:

- Definizione degli standard organizzativi, strutturali e tecnologici per i punti nascita (ostetricie e neonatologie/TIN) cui le Regioni devono far riferimento nella riorganizzazione della loro rete assistenziale
- Individuazione, per la prima volta, dello standard minimo di personale per i consultori familiari, mentre per gli altri standard si è fatto riferimento alla legge 34/96 ed al Progetto Obiettivo Materno Infantile
- Le Linee Guida sulla gravidanza fisiologica e sul taglio cesareo (presentazione ufficiale all'ISS il 31.01.2012)
- La Raccomandazione per la prevenzione della mortalità materna (già elaborata)
- Il sistema di monitoraggio di eventi sentinella/eventi avversi/near miss e relativi audit (oramai a regime da 4 anni)

- La Raccomandazione per la prevenzione della mortalità neonatale (in corso)
- Il corso di formazione FAD sull'audit clinico (già attivo da settembre 2011, con più di 20.000 operatori che hanno concluso il corso FAD)
- Contemporaneamente all'insediamento del CPN si è attivato un gruppo di lavoro costituito dalle principali Società scientifiche di riferimento (SIMM, SIGO, SIN, SIP, SIMP) insieme all'IPASVI, alla FNCO, e alle principali Associazioni di settore (Cittadinanzattiva, ONDA, Vivere onlus) per la realizzazione di un "Manuale per la certificazione di qualità dei punti nascita", attività quest'ultima oggetto di un finanziamento dedicato da parte di AGENAS. È opportuno che analoga iniziativa venisse assunta anche per la rete dei servizi di area materno-infantile e pediatrica e per le competenze offerte dagli operatori "territoriali".
- La Carta dei Servizi per il percorso nascita è in corso di elaborazione.

La risposta organizzativa delle Regioni viene monitorata, salvaguardando i rispettivi modelli organizzativi e, attraverso il coordinamento del Comitato Nazionale, si cerca di far rispettare e garantire un "minimo comune denominatore" in tutte le Regioni.
Molta attenzione deve essere posta nelle attività che le Regioni porranno in essere a riguardo dell'implementazione delle Linee guida nazionali che rappresenta, senz'altro, l'aspetto più delicato per il cambiamento nel senso dell'appropriatezza, su cui il Comitato effettuerà azioni propositive, di coordinamento e verifica.
Infatti è proprio attraverso l'analisi del contesto assistenziale a livello regionale e locale che le Regioni sono chiamate a identificare le criticità e trovarvi soluzioni, confrontare la prassi esistente nel proprio contesto con gli standard specifici al fine di individuarne il gap esistente. E poi, una volta evidenziate le criticità specifiche per il proprio contesto, adottare quelle raccomandazioni che si vogliono/devono implementare per rimuovere i fattori di ostacolo al cambiamento (o almeno attenuarne gli effetti) ed individuare linee di indirizzo utili a percorsi clinico-assistenziali aziendali che favoriscano la continuità assistenziale e l'integrazione territorio-ospedale, valorizzando il ruolo dei vari professionisti.
In relazione a quanto previsto, è stato predisposto anche un progetto sulle Isole Minori, in quanto la riorganizzazione regionale dei servizi sanitari non può non tener conto delle peculiarità e specificità di un territorio insulare, che per caratteristiche geografiche, spesso per le condizioni meteorologiche, rende complessi, soprattutto nel caso dell'emergenza-urgenza, spostamenti verso le strutture sanitarie ubicate fuori dall'isola.

Accanto ai provvedimenti di politica sanitaria, occorre un forte impegno sul versante della promozione culturale, sostenendo attivamente la diffusione di comportamenti clinici appropriati nella pratica assistenziale corrente. In questa direzione vanno le linee guida del SNLG-ISS.

La realtà dei corsi di preparazione al parto negli ospedali e nelle realtà territoriali (censimento, tasso di adesione, criticità emerse, aspetti qualitativi)

I corsi di preparazione al parto hanno assunto una nuova denominazione presso le strutture sanitarie: "Corsi di accompagnamento alla nascita ed alla genitorialità (CAN)".
Non si tratta di una semplice variazione semantica: questa nuova definizione sottende, infatti, importanti valori etico/filosofici contemplati anche nel nuovo Codice Deontologico dell'ostetrica/o, ovvero garantire la continuità delle cure in tutto il percorso nascita, presa in carico sotto il profilo clinico-assistenziale, sostegno psico-emozionale e sociale alla coppia genitoriale, centralità della donna/coppia/famiglia – approccio olistico, tutela dei processi fisiologici, valorizzazione e sostegno delle competenze materne/genitoriali e della autodeterminazione della donna nelle scelte responsabili, in particolare in merito alle modalità di gestione della gravidanza e del parto.
Da diverse indagini nazionali si rileva che le ostetriche rappresentano la principale figura di riferimento nella presa in carico della donna/coppia attraverso i corsi di accompagnamento alla nascita ed alla genitorialità realizzati soprattutto presso consultori e punti nascita del SSN.
Autorevoli fonti evidenziano che l'attuale panorama organizzativo dei CAN (corsi di

accompagnamento alla nascita) presenta le seguenti caratteristiche:

1) Solo il 35,5% delle donne con gravidanza in corso partecipa ai CAN. Si rileva comunque una grande variabilità sul territorio con una maggior frequenza nel nord rispetto al centro e sud-isole
2) Si registrata un lieve incremento nella partecipazione ai CAN (dal 30% del 2002 al 35% del 2008

Le donne acquisiscono informazioni circa i CAN in particolare dai familiari, amiche, ostetriche e consultori familiari. Questi ultimi rappresentano la sede privilegiata delle donne. Le conoscenze trasmesse alle gravide ed alla coppia riguardano in particolare: il parto/nascita, l'allattamento materno, cure al neonato, tecniche di rilassamento al parto. Di contro risultano carenti le informazioni fornite riguardo le vaccinazioni, l'organizzazione dei punti nascita, la normativa in materia di tutela della maternità, la contraccezione post partum.

Premesso che il 47% delle gestanti che frequentano i CAN è accompagnata dal partner, si evidenzia che i fattori facilitanti la partecipazione delle stesse sono:

1) esser seguite dall'ostetrica piuttosto che da un ginecologo
2) possesso di un titolo di istruzione medio-alta
3) avere un'occupazione
4) essere primipare
5) avere un'età superiore ai 30 anni
6) essere di nazionalità italiana
7) residenza nel Nord Italia.

Le gestanti straniere frequentano in minor misura questo tipo di corsi. Nella popolazione immigrata si rileva inoltre una ridotta efficacia nell'applicazione dei consigli, informazioni acquisite rispetto alle donne italiane.

Nel 2008, il 16,9% dei parti è relativo a madri di cittadinanza non italiana. La loro provenienza riguarda in particolare: Europa dell'Est 44%, Asia 15%, Africa 27%, Sud America 14%.

La maggioranza delle straniere si è rivolta a una struttura pubblica (consultorio familiare) mentre le italiane prediligono le strutture private.

Le evidenze scientifiche dimostrano che la partecipazione al CAN comporta un effetto favorevole sulla salute materno-fetale e neonatale; infatti le donne si presentano in sala parto già in fase attiva (ovvero hanno maggior consapevolezza dei fenomeni fisiologici connessi al processo biologico del parto), vi è una riduzione del taglio cesareo su richiesta materna ed un minor utilizzo dell'analgesia farmacologica.

I CAN, soprattutto se combinati a incontri post natali, si sono dimostrati efficaci nell'incrementare i tassi di inizio dell'allattamento al seno e nel prolungare la durata dell'allattamento al seno esclusivo.

Attraverso i CAN le ostetriche garantiscono la continuità delle cure, svolgono un importante ruolo loro intervento competente la medicalizzazione dell'assistenza, quale obiettivo di salute pubblica indicato nei recenti dispositivi ministeriali.

Pertanto i consigli, le informazioni, la trasmissione di una buona pratica basata sulle evidenze scientifiche rappresentano il substrato anche per favorire la capacità di autodeterminazione nella donna e nella coppia, nell'ottica di una scelta responsabile e condivisa circa le cure erogate. I CAN accrescono la capacità delle donne di partecipare alle decisioni da prendere al momento del parto.

A fronte di quanto evidenziato è fondamentale incrementare l'offerta attiva dei CAN, in particolare alle donne del centro, del sud Italia e delle isole.

Le ostetriche dei consultori familiari in particolare sono le figure competenti e maggiormente presenti sul territorio, garanti di un'offerta attiva dei CAN; è auspicabile quindi un incremento di tale risorsa professionale, impiegandola anche nella sorveglianza della gravidanza fisiologica, che attualmente risulta gestita dall'ostetrica solo nel 3% delle gestanti, in particolare donne straniere. Questo inappropriato utilizzo delle ostetriche nella presa in carico "della gravidanza fisiologica" è anche dovuto alla mancata dotazione del "ricettario rosa" per la prescrizione gratuita degli esami previsti. Ci si auspica che questo gap possa essere colmato tempestivamente, visto che tale procedura, strumento di controllo delle prestazioni gratuite, è stata indicata nel Piano Sanitario

Nazionale 2010-2013.

Comitato Nazionale Multisettoriale per l'Allattamento Materno

Il Ministero della Salute ha diramato le Linee di Indirizzo Nazionali sulla protezione, la promozione ed il sostegno dell'allattamento al seno ed ha istituito con il decreto 15 aprile 2008 un Comitato Nazionale Multisettoriale per l'Allattamento Materno.

Al Comitato sono attribuite funzioni di proposta e orientamento allo scopo di facilitare il buon funzionamento di una rete nazionale di protezione, promozione e sostegno dell'allattamento materno.

Il Comitato, inoltre, dovrà incentivare e promuovere, presso le regioni e le province autonome, percorsi formativi e di aggiornamento degli operatori sanitari e sociali, indicare modalità omogenee di raccolta e di elaborazione dei dati sulla prevalenza dell'allattamento al seno e vigilare sulla corretta applicazione del "Codice Internazionale sulla Commercializzazione dei Sostituti del Latte materno" nonché delle norme nazionali.

Il Comitato prevede al suo interno, oltre a rappresentanti di vari dicasteri, componenti di diverse professionalità appartenenti al Comitato italiano per l'UNICEF, al Centro Collaborativo dell'OMS per la Salute Materno Infantile, all'Istituto Superiore di Sanità, a Società di pediatria, neonatologia e ginecologia nonché rappresentanti di associazioni e federazioni di professionalità sanitarie.

Tra le azioni individuate dal Comitato, c'è quella di organizzare campagne di comunicazione sottolineando con queste l'importanza dell'allattamento al seno per la salute del bambino e della mamma, ampiamente evidenziata in numerose ricerche epidemiologiche. Una di queste campagne è: "Il latte della mamma non si scorda mai".

Il Ministero ha progettato e realizzato anche una campagna itinerante in collaborazione con le strutture sanitarie locali e le associazioni di settore. È stata ideata una manifestazione di piazza fortemente radicata nel territorio capace di comunicare l'argomento dell'allattamento a livello esperienziale con "emozione, coinvolgimento, partecipazione, incontro, piacevolezza, sorpresa, gratificazione, atmosfera, ricordo".

Assistenza post partum sul territorio

Il periodo dopo il parto è una fase speciale e delicata della vita della donna e del bambino. È caratterizzato da forti emozioni, cambiamenti fisici importanti, mutamenti nelle relazioni interpersonali, e coincide con l'acquisizione di un nuovo ruolo, di una nuova identità, specialmente nelle donne alla prima esperienza. Tutto questo richiede buone capacità d'adattamento verso il nuovo ruolo di madre che implica l'assunzione di nuove responsabilità. Nonostante la donna puerpera sia un soggetto "fragile" se si considera che il 70% vive l'esperienza del *maternity blues* (stato di melanconia fisiologica che si presenta nei primi 15 giorni di puerperio), le istituzioni socio-sanitarie ed i professionisti vi hanno posto scarsa attenzione in questi ultimi trent'anni. In precedenza la figura dell'ostetrica condotta (presente fino alla fine degli anni 70) aveva un importante ruolo sociale sul territorio, nella comunità poiché era il punto di riferimento per la gestante, per la partoriente, per la puerpera, o meglio per la donna.

Le ostetriche, i ginecologi, i pediatri in questi ultimi anni stanno sostenendo modelli assistenziali volti ad un'adeguata presa in carico della madre e del bambino dopo la dimissione ospedaliera. Sul territorio nazionale, seppur con notevoli diversità geografiche, è attiva la dimissione precoce e protetta. Oggi la media dei giorni di degenza nelle donne italiane e straniere è di 3 giorni dopo il parto spontaneo e di 4 giorni dopo il taglio cesareo. È evidente che ci si confronta con una popolazione di donne bisognose di cure, attenzioni, di supporto emotivo e pratico, di essere sostenute nel ruolo genitoriale e facilitate nelle loro competenze, e che necessitano di una sorveglianza clinica volta a monitorare lo stato di salute materna e neonatale e dei processi fisiologici. Da ciò si deduce la necessità di un'assistenza protetta domiciliare di fronte ad una dimissione sempre più precoce.

Oggi, si pone più attenzione ad un rapporto sinergico tra ospedale e territorio non solo dei servizi ma tra gli stessi operatori; tale sinergia consente anche in questo caso di onorare un importante principio etico ovvero la continuità delle cure nel percorso nascita.

Indubbiamente l'investimento in risorse umane rappresenta una sfida e un impegno per gli organi di governo, per le istituzioni, e per le professioni al fine di realizzare interventi a salvaguardare la salute di madre e bambino, imperativo per la tutela della salute anche delle future generazioni
La dimissione precoce e protetta, l'assistenza domiciliare alla puerpera e al bambino rappresentano oggi obiettivi di salute riproduttiva improrogabili.

Case da parto sul territorio nazionale e autonomia gestionale dell'ostetrica nei punti nascita (modello organizzativo e responsabilità legalmente riconosciute)
Negli ultimi anni è innalzata da parte delle donne e delle coppie la richiesta di poter vivere la nascita di un figlio nel modo più naturale possibile, nella riservatezza, nel comfort, nella serenità e, al tempo stesso, nel massimo della sicurezza. La necessità di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la sicurezza nell'evento nascita richiede un'analisi attenta dei molteplici fattori che possono incidere significativamente sul cambiamento dell'offerta assistenziale anche in termini strutturali e di utilizzo delle risorse tecnologiche e professionali. Nel processo di revisione del percorso nascita è fondamentale partire dal presupposto che i dati della letteratura riportano che al momento del travaglio/parto un 5% di rischio non è preventivabile in precedenza e rimane incomprimibile. Ciò depone a favore dell'assoluta necessità di assicurare la tempestiva gestione delle possibili situazioni critiche che si possono verificare per la madre e il bambino. La gestione delle emergenze/urgenze appare pertanto una questione strategica e cruciale in ogni livello di cura e in ciascun punto nascita devono essere assicurati i requisiti necessari a partire dalla competenza degli operatori che deve essere monitorata ed aggiornata. La FNCO in questi ultimi anni, nella consapevolezza della valenza strategica della formazione di base e post base, ha messo in atto numerose strategie finalizzate al miglioramento della formazione dei futuri professionisti, ed all'aggiornamento continuo ed avanzato delle competenze e delle abilità delle ostetriche. In molte realtà oggi l'assistenza alla nascita è pianificata e realizzata in percorsi assistenziali separati in funzione del rischio ostetrico con l'obiettivo di migliorare la qualità delle cure ed assicurare un'assistenza appropriata agli effettivi livelli di necessità. Per le gravidanze con assenza di fattori di rischio e a evoluzione fisiologica il sostegno e la promozione degli eventi naturali e sociali legati al parto e al puerperio mirano a favorire l'attaccamento precoce madre–bambino e lo sviluppo della genitorialità.
Infatti in questi ultimi anni alcune aziende hanno creato, come alternativa al parto a domicilio, spazi ad hoc diversi da quelli ospedalieri, con requisiti di privacy e comfort, più raffigurativi la dimensione familiare, denominati Casa di Maternità o case da parto.
Purtroppo la FNCO al momento non è in grado di fornire dati nazionali aggiornati e attendibili rispetto alle Case da parto operanti e quelle, invece, di prossima realizzazione /apertura ed in tal senso, nel renderci pienamente disponibili a realizzare un'indagine quantitativa e qualitativa sul tema, oggi possiamo solo enunciare in linea generale gli obiettivi ed i modelli organizzativi di questi punti nascita, fatta eccezione del centro nascita Margherita dell'AOU Careggi di Firenze del quale, grazie alla tempestiva disponibilità dei responsabili, lasciamo in allegato un documento di sintesi sui dati assistenziali della struttura e del modello organizzativo.
Per conoscenza della FNCO, nello scenario italiano, il Centro nascita Margherita oggi rappresenta l'unico modello operante a totale autonomia gestionale dell'ostetrica e con completa attribuzione degli ambiti di attività e responsabilità professionale delineati dalle normative vigenti in materia riguardo all'assistenza alla nascita.
Tornando alla linea generale degli obiettivi e del modello organizzativo delle case da parto, in alcuni casi la responsabilità di queste strutture è attribuita a un medico ginecologo, mentre la figura professionale dell'ostetrica è responsabile di tutto il processo assistenziale: dall'accompagnamento alla nascita, alla gestione del travaglio e del parto fisiologico, all'assistenza al neonato sano, e al puerperio.
Le Case di Maternità possono essere all'interno di una struttura ospedaliera o poste sul territorio ad immediata contiguità con una struttura sanitaria. Solitamente sono previsti incontri aperti alle donne in qualsiasi epoca gestazionale e ai loro partner, finalizzati a spiegare le caratteristiche delle Casa Parto, i criteri d'accesso alle stesse, il travaglio e il parto, la gestione del neonato fisiologico e il puerperio. Le gestanti che scelgono di partorire nella Casa Parto solitamente vengono registrate ed

invitate a firmare una scheda di “scelta informata” di adesione alla filosofia del Centro; inoltre, viene fissato un primo appuntamento attorno alla 36° settimana di gestazione presso l’ambulatorio del Centro nascita. Durante questo primo incontro, solitamente, sono presenti sia l’ostetrica che il medico, che compileranno la cartella, controlleranno gli esami e le ecografie, e confermeranno l’evoluzione della gravidanza fisiologica. Dopo la 36° settimana, sono previsti ulteriori incontri con l’ostetrica a cadenza settimanale, per valutare sempre gli stessi parametri e confermare, quindi, il decorso fisiologico della gestazione. Questi controlli terminano a 41 settimane +5 giorni (limite massimo per partorire in Casa Parto). La donna viene ricoverata in Casa Parto solo a travaglio attivo (con contrazioni valide e una dilatazione del collo uterino di 2-3 cm). Verrà presa in carico dall’ostetrica che la seguirà per tutto il travaglio e il parto, favorendo il libero movimento, le posizioni antalgiche, e consiglierà metodi di analgesia naturale. Il benessere materno e fetale viene controllato seguendo le raccomandazioni più accreditate ed adottando le linee guida che l’azienda ha stilato per l’assistenza al travaglio e al parto fisiologico. In tal senso le donne sono incoraggiate a partorire nella posizione che preferiscono e nell’accoglimento del bambino vengono ritardate tutte le procedure di routine (taglio del cordone, bagnetto, misurazione peso, ecc.) ed il neonato viene posto sull’addome materno favorendo il primo contatto pelle a pelle fino al termine della prima poppata, che generalmente avviene nelle prime due ore dopo il parto. Diversamente da quanto accade nel reparto ostetrico tradizionale, la puerpera si prende cura del proprio bambino giorno e notte (*rooming in* completo), sempre assistita dall’ostetrica.
Si promuove l’allattamento al seno, dando la possibilità per madre e neonato, di interagire indisturbati nei primi giorni di vita, un attaccamento frequente e precoce al seno, allattamento a richiesta. La madre trascorre le giornate del puerperio non solo in compagnia del bimbo, ma anche del marito e di eventuali altri figli, creando così una sorta di ambiente famigliare, in cui la donna possa ritrovare la propria tranquillità. Dopo 48 ore dal parto, madre e bambino, se stanno bene, vengono dimessi e viene organizzato un calendario di visite domiciliari e/o presso la struttura per il controllo del puerperio.
L’assistenza domiciliare appare una realtà molto disomogenea sul territorio nazionale e l’offerta risulta strettamente correlata alle politiche delle singole realtà ed alla disponibilità/allocazione delle risorse professionali.
Ulteriori notizie sulle case maternità sono state reperite sui siti internet, con i seguenti risultati:

Regione	**Nome**	**Indirizzo**	**Sito Internet**
Lazio	Casa del Parto Acqualuce	Via G. Passeroni, 28 ROMA	http://www.aslromad.it/UnitaSemplice.aspx?Organizzazione=324
Veneto	Casa da Parto	Ospedale San Luca di Trecenta V. Prof. Grisetti, 265 Trecenta (Rovigo)	http://www.azisanrovigo.it/nqcontent.cfm?a_id=2145
Toscana	Centro Nascita Margherita		http://www.aou-careggi.toscana.it/internet/docs/file/Opuscolo_%20Margherita_%20ott_%2008.pdf

Il diritto della donna al non riconoscimento del proprio nato e alla segretezza del parto
Circa l’effettività del diritto della donna al non riconoscimento del proprio nato e alla segretezza del parto si è preso in considerazione il lavoro statistico dell’Osservatorio permanente Dati sulle nascite senza riconoscimento materno nelle province di Milano e Monza – Brianza qui di seguito riportato.
La scarsità della documentazione sul fenomeno delle nascite senza riconoscimento e la necessità di disporre di dati attendibili e completi, per seguirne l’evoluzione e promuovere risposte adeguate nei servizi, hanno evidenziato la necessità di creare uno specifico Osservatorio a livello provinciale per integrare i dati nazionali dell’Istat e quelli del Ministero di grazia e giustizia.
Dal 1997 l’Istat non ha più pubblicato i dati relativi alla filiazione con “genitori ignoti” e da allora è divenuto più complicato accedere a un quadro chiaro di dati nazionali.
È possibile acquisire dall’Istat i dati ancora relativi al 1998, mentre dal 1999 sono disponibili solo

quelli del Ministero di Grazia e di Giustizia fino al 2006.
Ancora più complesso è il reperimento di dati regionali e provinciali.
L'Osservatorio di Madre segreta ha iniziato la sua attività nel 2002 e da allora raccoglie ed elabora annualmente dati quantitativi e qualitativi sul fenomeno, con la diretta collaborazione delle direzioni sanitarie degli ospedali centri di nascita di Milano, Monza-Brianza e delle loro province.
Dal 2002 sono quindi accessibili i dati locali relativi al numero dei neonati non riconosciuti, alla cittadinanza italiana o straniera della madre, alla sua fascia d'età e all'eventuale presenza di handicap nel bambino.
La doverosa osservanza dei vincoli legali di riservatezza e di privacy implicano una particolare delicatezza e attenzione nel raccogliere e trattare tutta questa documentazione.
L'Osservatorio rappresenta anche l'ambito in cui un gruppo stabile, costituito da operatori sociali e sanitari dei diversi ospedali, si riunisce periodicamente per confrontarsi sull'andamento della casistica.
Questi incontri sono anche un'occasione per riflettere sulle prassi attuate e verificarle in un confronto propositivo sulle criticità incontrate, sulle possibili strategie e su nuovi strumenti per superarle.

Dati nazionali e regionali dal 1993 al 2006
A livello nazionale nei 14 anni considerati, le nascite senza riconoscimento sono in media 406 all'anno, e di queste 84 avvengono in Lombardia, che è la regione con la più alta natalità.
Il fenomeno non ha un andamento costante e la sua variazione non è proporzionale a quella della natalità.
Il valore più alto si registra nel 2006 con 499 neonati non riconosciuti in Italia e 109 in Lombardia, ma in percentuale il fenomeno si mantiene tra lo 0,06% e lo 0,09 % dei nati complessivamente in Italia, e tra lo 0,08 e l'0,13% dei nati in Lombardia[1].

Documenti significativi

►Linee guida taglio cesareo. Prima parte febbraio 2010, seconda parte gennaio 2012
Un panel multiprofessionale di esperti ha lavorato alla formulazione di raccomandazioni sulle indicazioni al taglio cesareo urgente e programmato, con particolare riferimento alle procedure diagnostiche, alle manovre impiegate nella pratica routinaria e alle possibili ricadute sulle future gravidanze e modalità di parto.
La metodologia è quella consueta del SNLG-ISS, basata sulla revisione sistematica delle migliori prove disponibili in letteratura e sull'interpretazione dei risultati alla luce dell'esperienza dei diversi professionisti coinvolti nel gruppo di lavoro È stata prevista anche la stesura di una sintesi divulgativa destinata alle donne in gravidanza, in un'ottica di crescita culturale e di partecipazione attiva e informata alle scelte di salute. Un ulteriore elemento riguarda la necessità di un impegno concreto e indifferibile da parte del Servizio sanitario nazionale a sostegno dell'implementazione. Le linee guida rischiano di rimanere un esclusivo esercizio culturale se la loro diffusione tra gli operatori sanitari e i potenziali utenti non è adeguatamente sorretta da uno sforzo implementativo a livello locale, orientato alla messa in pratica dei contenuti delle raccomandazioni, mediante la realizzazione di percorsi organizzativi, protocolli diagnostico-terapeutici e attività specifiche di formazione.
In tal senso, questo documento si inserisce nel percorso attuativo dell'intesa Stato-Regioni del 16 dicembre 2010.

►Linee guida gravidanza fisiologica. Prima parte novembre 2010, seconda parte settembre

[1] Fonte: Ministero di Grazia e Giustizia. Minori in stato di adottabilità con genitori ignoti a livello nazionale e regionale – dal 2001 Osservatorio di Madre segreta per dati provincia di Milano e Monza-Brianza.

2011
Anche questo è un documento predisposto, su mandato del Ministero della Salute, da un gruppo multidisciplinare e multiprofessionale di esperti, coordinato dal Sistema Nazionale Linee Guida dell'Istituto Superiore di Sanità e in collaborazione con il Ceveas (Centro per la valutazione dell'efficacia dell'assistenza sanitaria). In esso sono contenute informazioni, fondate su prove di efficacia, che consentono agli operatori sanitari di offrire alle donne in buona salute, con una gravidanza singola e senza complicazioni, di scegliere i trattamenti appropriati in circostanze specifiche ed è redatto sulla base di una rigorosa e aggiornata analisi della letteratura scientifica.
È certamente un elemento centrale per l'aggiornamento dei professionisti e la predisposizione di protocolli operativi dei differenti punti nascita, oltre che strumento di riferimento per la presa in carico e la continuità assistenziale della donna in gravidanza.
Nella linea guida le informazioni fondate su prove di efficacia sono organizzate per consentire - sia ai professionisti sia alle donne in buona salute con una gravidanza singola senza complicazioni - di scegliere i trattamenti appropriati in 56 distinte circostanze.
In particolare, la linea guida valuta l'accuratezza e l'efficacia degli screening per la valutazione della salute materna e fetale, (malformazioni fetali, malattie infettive, problemi ematologici, diabete, depressione, nascita pretermine, ecc.) e l'appropriatezza di interventi per la valutazione dell'accrescimento del benessere fetale e per l'assistenza di particolari condizioni cliniche, come la presentazione podalica o la gravidanza a termine.
Non meno importante delle raccomandazioni è l'agenda della gravidanza che correda questo documento. Traducendo in un pratico calendario le indicazioni della linea guida, l'agenda definisce i contenuti informativi e descrive gli interventi di provata efficacia che devono essere offerti alla donna in ciascuno degli incontri con i professionisti che la assistono.
Le Linea guida sulla gravidanza fisiologica sono state aggiornate nel 2011.

►Proposta di modifica DM 10.9.1998 (esenzione ticket esami in gravidanza)
A oltre dieci anni dall'emanazione del suddetto DM, si è ravvisata l'opportunità di apportarvi alcune modifiche nel senso dell'appropriatezza di quanto raccomandato, in vista della revisione straordinaria dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e secondo le più recenti evidenze scientifiche.
È stato istituito pertanto un gruppo di lavoro con decreto dirigenziale del 2008 che, secondo le più recenti evidenze scientifiche ed in sintonia con le Linee Guida sulla gravidanza fisiologica, ha apportato modifiche sia nel vecchio articolato sia negli allegati che ne fanno parte integrale e che riguardano gli accertamenti in funzione preconcezionale (allegato A), nella gravidanza fisiologica (allegato B) nonché alle indicazioni per la diagnosi prenatale (allegato C).
In particolare è stato inserito, sempre esente dal ticket, il corso di accompagnamento alla nascita (gratuito al momento presso i consultori familiari ma a pagamento presso le strutture ospedaliere), ed una visita specialistica di controllo dopo il parto e, qualora dalle visite mediche periodiche, durante la frequenza ai corsi di accompagnamento alla nascita o dalla visita specialistica di controllo dopo il parto, si sospettino situazioni di disagio psicologico è esclusa dalla partecipazione al costo un colloquio psicologico clinico.
Per quanto concerne gli accertamenti clinici, sono stati eliminati quelli ritenuti, secondo le più recenti evidenze, non più appropriati e ne sono stati inseriti altri.
Sono stati inoltre accorpati gli accertamenti previsti tra la 24ª e 32ª settimana, così da prevedere, in pratica, anche la **riduzione di una consulenza medica o specialistica.**
Per quanto concerne poi le indicazioni per la diagnosi prenatale, si è eliminato l'esplicito riferimento ad età > 35 anni per l'accesso alla diagnosi prenatale invasiva, in sostituzione di un fattore di rischio aumentato (1/350 o maggiore alla data presunta del parto) che il feto sia affetto da Sindrome di Down o alcune altre aneuploidie, sulla base di metodi di calcolo del rischio indicati dalle singole Regioni tra quelli basati sulla sola età materna o sulla combinazione dell'età materna con altri parametri biochimici, valutati su sangue materno o ecografici, attuati con specifici programmi regionali in centri individuati dalle singole Regioni e sottoposti a verifica continua della qualità. L'opzione da parte delle singole Regioni del metodo di calcolo del rischio deve essere orientata a

garantire l'uniformità di accesso in tutto il territorio regionale e nel contempo ad adottare metodi con maggiore sensibilità diagnostica e con minor numero di falsi positivi.
Il documento e stato sottoposto alla valutazione del Tavolo Materno infantile della Commissione Salute e, così come concordato, è stato approvato. Il DM in questione così modificato costituirà un nuovo allegato del DPCM 29 novembre 2001 per la revisione dei LEA, in corso di valutazione.

Indicatori

Atti delle amministrazioni in merito all'assistenza alla nascita

anno	atto	Tipologia intervento	Ente attuatore	Enti collaboratori
2009 e in corso	progetto	"Linee di intervento transculturali nell'assistenza di base e nel materno-infantile" Destinato a migliorare le modalità di accesso e fruizione dei servizi sanitari e socio-sanitari per le popolazioni straniere attraverso azioni di sistema mirate a sviluppare nelle ASL un modello organizzativo funzionale che funga da coordinamento ed elemento propulsore per interventi trasversali ed interaziendali ed extra-aziendali.	INMP Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà	Regione Lazio
2009 e in corso	progetto	"Prevenzione delle IVG nelle donne straniere" Al progetto, coordinato dalla Regione Toscana, hanno aderito 10 regioni e si pone come obiettivi specifici: la formazione degli operatori sociosanitari finalizzata ad approcci interculturali per la tutela della salute sessuale e riproduttiva; l'organizzazione dei servizi per favorire l'accesso e il loro coinvolgimento nella prevenzione dell'IVG; la promozione di una diffusa e capillare informazione per la popolazione immigrata anche attraverso il coinvolgimento delle comunità di donne immigrate		
2010	Progetto	Piccoli+. Arruolamento e sorveglianza epidemiologica di una coorte nazionale di nati. L'arruolamento in località geografiche diverse e il *follow-up* prospettico di una coorte di neonati rappresenta una moderna piattaforma informativa.	Ministero della Salute	ASP Lazio/Unicef
	Progetto	Costruzione di percorsi diagnostico-assistenziali per le malattie oggetto di screening neonatale allargato, in collaborazione con l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma. Il progetto propone la costruzione di una rete assistenziale integrata per i bambini con malattie metaboliche diagnosticate attraverso lo screening neonatale allargato, sul modello dei consolidati percorsi diagnostico-assistenziali già esistenti per le malattie oggetto dello screening neonatale "tradizionale".	Ministero della Salute	

DESTINATARI FINALI

Denominazione

- Diretti: i nuovi nati, le loro madri, le loro famiglie

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Sintesi delle audizioni

Ospedale Bambin Gesù, 22 febbraio 2012

L'Ospedale si è sempre occupato del benessere complessivo della madre, del bambino e della sua famiglia sviluppando il tema della "*care*", cioè del prendersi cura non solo del paziente, ma anche dell'intera famiglia. Per attuare questa *mission* l'Ospedale offre alle mamme e/o alle famiglie che provengono da fuori Roma e ne abbiano necessità, la possibilità di avere un alloggio; inoltre, all'interno dei reparti soprattutto intensivi, è presente uno psicologo che si occupa di gestire le difficoltà presenti. Essenziale è anche la presenza di un'assistente sociale che offre il suo aiuto con contatti quotidiani e di un mediatore culturale che aiuta le famiglie non italiane che spesso hanno bambini molto piccoli e con problematiche complesse. L'Ospedale organizza settimanalmente momenti di incontro tra lo psicologo, il medico e i genitori dei bambini nei quali ognuno può esprimere le proprie impressioni e osservazioni, che vengono discusse anche a posteriori dal personale medico e paramedico al fine di trovare soluzioni adeguate. Un altro punto importante è la continuità assistenziale in tutto il periodo perinatale assicurata tramite servizi di controllo, visite cliniche o servizi di follow-up per seguire i bambini dopo la dimissione anche per periodi lunghi a seconda della patologia. L'Ospedale svolge inoltre una politica favorevole all'allattamento al seno, al sostegno della mamma, alla creazione di gruppi di sostegno per le mamme. Pertanto, considerate anche le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), l'Ospedale si impegna nella formazione del personale nei confronti delle problematiche dell'allattamento con risultati positivi dato l'aumento di mamme che continuano ad allattare al seno anche dopo la dimissione.

Ministero della Salute, 16 marzo 2012

La rappresentante del Ministero della salute, dott.ssa Sara Terenzi ha riferito che le azioni, gli interventi e le strategie che il Ministero della Salute ha attuato in riferimento al miglioramento della qualità dell'evento nascita sono molteplici e anche la stessa normativa è abbastanza corposa. Rimangono comunque delle criticità come: il consumo eccessivo delle prestazioni diagnostiche che conferma l'evidente medicalizzazione manifestata in particolare dall'eccessivo ricorso al taglio cesareo; carenza di informazioni e di conoscenze tra le donne; bassa frequenza ai corsi di preparazione alla nascita (solo il 30% delle donne); eccessiva frammentazione delle strutture di offerta; carenza diffusa di strumenti di collegamento e comunicazione tra le strutture, tra territorio e ospedale. Inoltre, nonostante il crescente aumento di consapevolezza da parte delle mamme che è importante allattare al seno, purtroppo dopo il sesto mese la percentuale di mamme che allattano al seno si riduce drasticamente**.**

Schede azioni/progetti mappati

Azione	Argomento	Ente/associazione
	Ministeri	
Progetto	"Programma Guadagnare salute". Sostiene l'allattamento esclusivo al seno quale fattore preventivo dello sviluppo dell'obesità.	Ministero della Salute anno 2007

Azione	Argomento	Ente/associazione
Progetto	"Percorso nascita – Promozione e valutazione della qualità dei modelli operativi". Sperimentazione controllata dei progetti strategici descritti nel Progetto Obiettivo Materno Infantile del 2000 (POMI), al fine di acquisire elementi valutativi e di dimostrare la fattibilità su larga scala degli stessi progetti. Il progetto, inoltre, prevede la ricerca sull'assistenza alle donne straniere.	Ministero della Salute anno 2007
Progetto	Presa in carico precoce nel primo anno di vita dei bambini con età gestazionale alla nascita estremamente bassa, inferiore alle 28 settimane.	Ministero della Salute anno 2009
Progetto	"Sorveglianza degli outcome neonatali nei nati pretermine". Analisi dei risultati dell'assistenza neonatale in termini di distribuzione dei fattori di rischio, delle procedure, degli esiti e delle complicanze neonatali, con l'obiettivo di identificare i punti di forza e di debolezza del sistema.	Ministero della Salute e Società Italiana di Neonatologia dell'Istituto Superiore di Sanità anno 2009
Progetto	Costruzione di percorsi diagnostico-assistenziali per le malattie oggetto di screening neonatale allargato. Si prevede la costruzione di una rete assistenziale integrata per bambini con malattie metaboliche diagnosticate attraverso lo screening allargato, sui modelli dei consolidati percorsi diagnostico-assistenziali già esistenti per malattie oggetto di screening "tradizionale".	Ministero della Salute in collaborazione con l'Ospedale Bambin Gesù di Roma anno 2010
Progetto Piccoli+	Arruolamento e sorveglianza epidemiologica di una coorte nazionale di nati in diverse località geografiche e follow-up.	Ministero della Salute anno 2010
Progetto	Progetto CeDAP. 8° Rapporto CeDAP "Analisi dell'evento nascita", pubblicato il 15 Maggio 2012. Il documento raccoglie informazioni rilevate dal flusso informativo del Certificato di Assistenza al parto del 2009.	Ministero della Salute Ufficio di Direzione Statistica anno 2012
Città riservatarie 285		
Progetto 285 Raggiungere gli irraggiungibili	Sostegno precoce alla genitorialità come azione di prevenzione del disagio infantile, dell'abbandono e del maltrattamento. In continuità con il precedente progetto attivato nel 1999, si intende dare sostegno ai genitori in difficoltà attraverso interventi domiciliari e si intende offrire un servizio per l'informazione e l'orientamento relativamente all'area della nascita e della prima infanzia.	Roma anno 2008
Progetto 285 Salvare una vita	Prevenzione dell'aborto in contesti di disagio socio-economico e di sostegno alla maternità e alla genitorialità responsabile, tramite azioni di supporto psicologico e socio-economico.	Palermo anno 2009-2010
Progetto 285 Community Care	In continuità con il progetto attivo dal 1997, si propone l'organizzazione di un servizio di sostegno alla maternità al fine di fornire un aiuto concreto alle neomamme e prevenire l'isolamento delle famiglie. Il servizio prevede interventi domiciliari, interventi di sostegno alla maternità sia da un punto di vista emotivo che pratico, spazio neutro organizzato presso i locali della cooperativa e sportello famiglie presso alcune scuole del Municipio V	Roma anno 2010
Progetto 285 Benvenuto ai nuovi nati	ProgL'obiettivo è far conoscere ai neo-genitori le offerte dei servizi formativi ed educativi presenti sul territorio cittadino per i minori da 0 a 6 anni, attraverso materiale informativo	Genova anno 2010

Azione	Argomento	Ente/associazione
	Regioni	
Indagine	"I percorsi nascita in una prospettiva di servizi in rete". Studio che mira ad evidenziare la qualità dei servizi, delle relazioni e del percorso che gravitano attorno al periodo della nascita, al fine di costruire servizi sempre più rispondenti ai bisogni, alle esigenze e professionalità di coloro che sono implicati in tali processi. La ricerca si è sviluppata attraverso l'ascolto di gruppi di donne e accompagnatori e gruppi di operatori dei servizi ospedalieri e territoriali, mediante focus group.	Emilia-Romagna Commissione Regionale Percorso Nascita Marzo 2010
DGR n. 533/2008	Direttiva alle Aziende sanitarie in merito al programma Percorso nascita	Emilia-Romagna
DGR n. 1097/11	Indicazioni alle Aziende sanitarie per la presa in carico della gravidanza a basso rischio in regime di dsa2 a gestione dell'ostetrica. Aggiornamento del programma Percorso nascita.	Emilia-Romagna
DGR n. 1201/11	Assegnazione e concessione di finanziamenti alle Aziende Usl, ospedaliere ed ospedaliero-universitarie per il percorso nascita. Finanziamento al Programma Percorso nascita.	Emilia-Romagna
Determinazione n. 7311/11	Costituzione dell'Osservatorio regionale per il monitoraggio del parto in ambiente extraospedaliero (come da obiettivo n.9 DGR n.533/08)	Emilia-Romagna
LR n. 7/10	Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità"	Friuli Venezia Giulia
DGR n. 335/10	Regolamento, modifiche e integrazioni per la concessione degli assegni una tantum correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute a partire dall'1 Gennaio 2007 e la determinazione degli importi relativi.	Friuli Venezia Giulia
DGR n. 101-13754/11	Istituzione del coordinamento tecnico regionale deil'area della Psicologia del SSR. Tra le aree d'intervento, risulta l'assistenza socio sanitaria nell'area materno infantile con l'obiettivo di fornire un supporto psicologico durante la gravidanza e il puerperio, in specifico nei casi di gravidanza a rischio, di neonati con gravi patologie e di disturbi relazionali precoci (DRP), mettendo in evidenza la rete di sostegno psicologico a livello aziendale.	Piemonte
DGR 38-11960/09	"Piano socio-sanitario regionale 2007-2010". Area materno-infantile, "Percorso nascita": adozione Agenda di Gravidanza.	Piemonte
LR 45/2000	Interventi a favore della famiglia. Interventi di sostegno della famiglia per la nascita, l'adozione di figli e la promozione della maternità.	Basilicata
LP 1/2011	Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità	PA Bolzano
DGR n. 1758/10	Criteri e modalità del riparto del fondo regionale destinato ai Comuni per gli interventi di sostegno alla famiglia in riferimento alla L. 30/98	Marche
DGR n. 506/11	Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo. Recepimento Accordo Conferenza Unificata.	Molise
Decreto Commissariale n. 93/2011	Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel	Molise

Azione	Argomento	Ente/associazione
	Percorso Nascita e per la riduzione del taglio cesareo. Provvedimenti.	
Decreto Commissariale n. 106/12	Istituzione del Comitato Percorso Nascita Regionale (CPNr)	Molise
Piano socio-sanitario regionale 2007-2010.	"Percorso Nascita": adozione Agenda di Gravidanza"	Piemonte
LR 16/2006	Sostegno alle gestanti che necessitano di specifici sostegni in ordine al riconoscimento o non riconoscimento dei loro nati ed al segreto del parto.	Piemonte
DGR 444/11	Recepimento accordo Stato-Regioni su sicurezza e appropriatezza percorso nascita e riduzione cesareo	Toscana
DGR 920/2011	Recepimento Linee guida nazionali su Diabete gestazionale e modifica protocolli di screening	Toscana
DGR 1160/2011	Formazione e aggiornamento operatori percorso nascita e materie relative all'ambito materno-infantile	Toscana
LP. 1/2011	Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità	Trento
DGR 3914/2008	Progetto Sperimentale "Piano di riorganizzazione dei Consultori Familiari per potenziare gli interventi sociali a favore delle famiglie".	Veneto
DGR 3723/2009	Prosecuzione interventi relativi al sostegno alla neogenitorialità ed alla genitorialità, di cui alla DGR 3914/2008. L. 296/2006	Veneto
Progettualità		
Progetto	Progetto GenitoriPiù. Ogni Regione ha attivato iniziative che hanno tenuto conto dei bisogni della propria popolazione e delle specificità del proprio territorio. Le Regioni hanno dato vita ad una rete collaborativa e tutte hanno intrapreso attività di formazione degli operatori del percorso nascita e di promozione locale con gli strumenti ritenuti più vicini alle famiglie e alle comunità.	Ministero della Salute 2007-2009. Campagna nazionale che ha coinvolto 13 Regioni italiane*, l'ASL di Milano e ASL di Milano 2. * Veneto Regione capofila. Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta.
Progetto	"Genitori più". Campagna di comunicazione sociale con l'obiettivo di sensibilizzare la popolazione, in particolare i neo-genitori, sugli strumenti di promozione della salute del proprio bambino.	Friuli Venezia Giulia
Attività di formazione, campagne di sensibilizzazione e formazione	Sostegno finanziario a soggetti pubblici e privati (LP 7/74). Produzione e distribuzione di materiale informativo da parte della Ripartizione Sanità su screening neonatale, vaccinazioni, alimentazione nel primo anno di vita, indicazioni sanitarie ed educative ai neo genitori, documento sulla "Strategia per la famiglia" DGP del 16 Maggio 2011.	PA Bolzano
Percorso formativo	Il sostegno alla genitorialità oggi, anno 2011. Percorso rivolto a operatori che operano nell'ambito del sostegno alla genitorialità, alla promozione del benessere e alla protezione dell'infanzia e l'adolescenza.	Emilia-Romagna
Progetto	Progetto Informa Famiglie e Bambini. Banca dati regionale che mette in rete 17 banche dati locali e altrettanti sportelli informativi con l'obiettivo di potenziare i servizi informativi per i genitori e dei Centri per le famiglie comunali.	Emilia-Romagna
Progetto	"Aiutiamoli a nascere" prevede la collaborazione tra operatori sanitari del consultorio e operatori dei servizi rivolti alle famiglie per costruire percorsi di accompagnamento alla nascita e sostegno ai neo-genitori favorendo spazi di condivisione, socializzazione e informazione sulle opportunità del	Emilia Romagna Distretto di Sassuolo

Azione	Argomento	Ente/associazione
	territorio.	
Progetto	Bando “100% famiglia” in attuazione della LR 45/2000 “Interventi a favore della famiglia”. Bando rivolto alle associazioni che, attraverso progetti della durata di 12 mesi, intervengano a favore delle famiglie nei Comuni di Potenza e Matera. Il programma rientra nel piano annuale approvato dal Dipartimento Regionale “Salute, Sicurezza e Solidarietà Sociale” per “promuovere l’arricchimento delle competenze relazionali delle giovani coppie e delle famiglie, facilitare le famiglie dei migranti residenti nel territorio lucano, svolgere un’indagine sulle famiglie per far emergere risorse eventualmente inespresse.	Basilicata
Progetto	Progetto NASKO. Fondo Regionale per il sostegno economico di interventi a tutela della maternità e a favore della natalità. Il sostegno è utilizzabile per l’acquisto di beni e servizi e ne possono usufruire le madri che scelgono di non ricorrere all’IVG.	Lombardia
Bando	“Fare rete e dare tutela e sostegno alla maternità” per la presentazione di progetti sperimentali, ai sensi della LR. 23/99, rivolto ad associazioni di solidarietà familiare, organizzazioni di volontariato, associazioni, cooperative sociali enti privati, ecclesiastici, altri soggetti pubblici o privati.	Lombardia
Progetto	Metabolomica: “gold standard” per la diagnosi di sepsi neonatale. Studio per la prevenzione e la diagnosi precoce. Anno 2012	Sardegna
Progetto	Screening neonatale esteso: proposta di un modello operativo nazionale per ridurre le disuguaglianze di accesso ai servizi sanitari nelle diverse regioni. Anno 2012	Istituto Superiore di Sanità
Progetto	Sorveglianza della mortalità materna: progetto pilota in regioni del nord, centro e sud d’Italia. Anno 2012	Istituto Superiore di Sanità

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
AZIONE C02

PROMOZIONE E AGGIORNAMENTO DELLA L. 53/2000 E DEL D.LGS 151/01

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto[2]

Nel corso del 2010 i lavoratori dipendenti beneficiari dei trattamenti economici di astensione obbligatoria per maternità sono stati 354,653, mentre i beneficiari dei trattamenti di congedo parentale sono stati 284,389. In riferimento ai trattamenti di congedo parentale si sottolinea che il 90,4% dei fruitori sono le madri e il 9,6% sono i padri.
Rispetto alla distribuzione per area geografica delle astensioni obbligatorie e dei congedi parentali, si rileva una prevalenza di fruitori al Nord (con 202,748 astensioni obbligatorie e 178,167 congedi parentali) mentre i valori inferiori delle prestazioni si registrano al Sud (congedo parentale 45,937) e al Centro (astensione obbligatoria 75,494).
Il totale delle lavoratrici madri (dipendenti, autonome e iscritte alla gestione separata) che hanno avuto un figlio nel 2011 risulta essere il 5,37% in meno rispetto all'anno precedente (400.279 unità).
In particolare, il calo maggiore delle nascite si è registrato tra le lavoratrici autonome (-30,25%), le donne iscritte alla gestione separata (-10,65) e le lavoratrici dipendenti (-3,21%), che comunque rappresentano la maggioranza delle madri che lavorano.
La scelta di maternità sembra essere legata alla tipologia contrattuale delle madri: la maggioranza delle lavoratrici dipendenti divenute madri aveva un contratto a tempo indeterminato (il 91,47%).
Nel 2011, 56% del totale delle lavoratrici madri risiede nelle regioni settentrionali, il 23,99% in quelle insulari, il 21,25% nel Centro Italia.
I congedi parentali sono rappresentati da periodi facoltativi di astensione dal lavoro che spettano a entrambi i genitori. Il totale dei lavoratori, i maggioranza dipendenti, che ne hanno usufruito nel 2011 è pari a 294,302 unità, l'1,19% in più rispetto all'anno precedente.
Nel 2011, l'89% dei lavoratori dipendenti che hanno svolto lavoro di cura per i figli fino a 8 anni, sono madri.
Le lavoratrici autonome e quelle iscritte alla Gestione separata hanno diritto a un congedo facoltativo di tre mesi entro il primo anno del figlio. Nel 2011, le lavoratrici autonome sono state il 19,99% in meno rispetto all'anno precedente mentre quelle iscritte alla Gestione separata sono state il 7,99% in meno.

Quadro legislativo di riferimento
Quando è stato varato il Piano Infanzia, oggetto del nostro monitoraggio, il contesto normativo di riferimento era differente.
Infatti nel corso del 2010 la normativa comunitaria in materia di congedi parentali (direttiva 96/34/CE) è stata oggetto di una modifica, a seguito dell'adozione della direttiva Europea 18 del 2010, che, inserita nella legge comunitaria, dovrà essere attuata nei tempi previsti (fase discendente).
Le Azioni contenute nella scheda erano state elaborate, come il piano, mentre in sede europea era appena stato avviato il dibattito per la revisione della direttiva 34 del 1996 (fase ascendente) e la

[2] Dati ricavati dal rapporto INPS per il 2011.

Commissione sottolineava gli aspetti che sarebbe stato opportuno migliorare. La proposta mirava a rendere più omogeneo nei paesi dell'Unione l'utilizzo del congedo parentale da parte del padre.
In particolar modo, la Commissione segnalava che gli studi d'impatto realizzati dimostravano come il congedo fosse maggiormente utilizzato nei Paesi membri in cui esso era maggiormente remunerato, specie in riferimento ai padri.
L'indicazione operativa della Commissione era quindi quella di riscrivere la Direttiva stessa, prevedendo una soglia minima di indennità per il congedo parentale, atteso che sotto la vigenza della direttiva del '96 (che non prevedeva né fissava alcun tipo di retribuzione e/o indennità) gli Stati membri avevano liberamente determinato il livello di identità. L'Italia lo ha fissato al 30%, se fruito entro i primi tre anni di vita, e per un periodo massimo di sei mesi.
La direttiva 18/2010 recepisce formalmente l'accordo raggiunto tra le parti sociali a livello europeo, senza però intervenire su questo specifico aspetto: diversamente dagli intenti iniziali della Commissione, infatti, è semplicemente stato evidenziato, nell'ambito dei "considerando" (e non quindi nella parte vincolante della direttiva), che l'efficacia dell'istituto è tanto maggiore quanto più elevata è l'indennità che viene corrisposta: si tratta quindi di un mero suggerimento agli Stati membri, che non risultano però in alcun modo vincolati a questo obiettivo. La mancata introduzione di un tetto obbligatorio per la remunerazione del congedo è dovuta essenzialmente alla crisi economico finanziaria, che nel frattempo ha interessato l'eurozona.
Quindi, pur facendo un passo in avanti rispetto alla direttiva del 1996, la nuova direttiva europea da questo punto di vista non supera quello che è lo standard della disciplina attuale vigente in Italia.
In un recente incontro a Bruxelles, l'Amministrazione ha avuto un riscontro positivo sulla perdurante conformità della normativa italiana vigente in materia di congedi parentali rispetto alla nuova normativa europea: aggiustamenti sostanziali non sono quindi necessari, nonostante le modifiche intervenute nel quadro normativo europeo.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Provincie autonome

Indicatori
a. numero atti adottati

b. tipo di atti:

- La Direttiva 2010/18/UE del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 marzo 2010, attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE (Testo rilevante ai fini del SEE).
- La Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

OBIETTIVO

Denominazione
Sostenere ed accrescere una "genitorialità attiva" e supportare la capacità di cura nei momenti evolutivi; realizzare interventi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Indicatori di risultato

– proposte aggiornamenti e normative dedicate nel 2010
– proposte aggiornamenti e normative dedicate nel 2011
– variazione proposte aggiornamenti e normative dedicate dal 2010 al 2011
– approvazione aggiornamenti e normative dedicate nel 2010
– approvazione aggiornamenti e normative dedicate nel 2010
– variazione approvazione aggiornamenti e normative dedicate dal 2010 al 2011

AZIONI/INTERVENTI

Denominazione azione/i:
Promozione dell'attuazione della L. 53/2000 e suo aggiornamento rispetto ai seguenti contenuti:

- dieci giorni di congedo obbligatorio ai padri alla nascita del figlio (al 100% della retribuzione) – Modifica art. 3 L. 53/2000
- la previsione di congedi fruibili in maniera frazionata su base oraria
- la previsione di una fruizione dei congedi per prematuri con congedi più lunghi per genitori di bambini nati più di due mesi prima del termine (modifica all'art. 11 della L. 53/2000)
- adeguamento alla normativa dell'Unione Europea rispetto alla percentuale della retribuzione nei periodi di fruizione del congedo
- innalzamento della soglia di età dei bambini per usufruire dei congedi.

In merito all'introduzione del congedo obbligatorio di paternità, il contesto di riferimento è in continua evoluzione.
A livello europeo, la questione è al centro dei negoziati relativi alla revisione della direttiva 92/85/CEE per tutela delle lavoratrici madri. Si registrano, infatti, posizioni ancora molto distanti tra il Parlamento europeo, favorevole alla sua introduzione, e il Consiglio dell'Unione, in linea di principio contrario per ragioni di sostenibilità economica della misura nell'attuale contesto di crisi. È proprio tale distanza che ha, anzi, determinato il blocco del negoziato.
A livello nazionale, il Dipartimento per le politiche della famiglia conferma un impegno costante in tal senso, anche tramite il proprio supporto per l'approvazione di atti di iniziativa parlamentare, tra cui si segnala il ddl di modifica del Testo Unico 151/2001 che prevede l'introduzione di un congedo obbligatorio di paternità della durata di tre giorni, remunerato al 100% (testo unificato a partire da C. 2618 Mosca, C. 3023 Saltamartini, C. 15 Brugger, C. 2413 Caparini, C. 2672 Calabria, C. 2829 Jannone, C. 2993 Reguzzoni, C. 3534 Donadi, C. 3815 Golfo, C. 4838 Savino), all'esame della Camera dei Deputati - commissione XI – lavoro.

Gli obiettivi sopra individuati trovano approfondimento nella volontà parlamentare di redigere una proposta di modifica del dlgs 151/01 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità", almeno per le parti che non comportano particolari oneri aggiuntivi, tenendo anche conto degli ultimi sviluppi internazionali (convenzione OIL ratificata nel 2001) e comunitari.
Al riguardo si rileva che diverse proposte di legge sono confluite in un testo unificato al quale sta lavorando la Camera (testo unificato a partire da C. 2618 Mosca, C. 3023 Saltamartini, C. 15 Brugger, C. 2413 Caparini, C. 2672 Calabria, C. 2829 Jannone, C. 2993 Reguzzoni, C. 3534 Donadi, C. 3815 Golfo, C. 4838 Savino).
In questo testo si trovano una serie di indicazioni, molte delle quali ispirate agli obiettivi contenuti nel Piano Infanzia.
Se approvate, queste norme consentirebbero di superare l'impedimento che attualmente sussiste nel nostro sistema, per le lavoratrici che sono in congedo obbligatorio di maternità, a partecipare a corsi di formazione o a concorsi pubblici. Si tratta di norme che tendono a contemperare l'indubbia esigenza di tutela della salute della madre e del nascituro, con l'attenzione a non danneggiare le legittime aspettative di progressione di carriera o di inserimento lavorativo delle donne lavoratrici.

Ad esempio si prevede un ulteriore calendario di esami in modo che alla lavoratrice non sia preclusa la partecipazione ai concorsi, sempre con la garanzia di un'idonea certificazione medica a tutela della salute della madre e del nascituro.

In questo testo si trova anche:

- la proposta di congedo obbligatorio di paternità, che era la prima delle azioni contenuta nella scheda. Nella proposta di azione erano previsti dieci giorni, nella proposta di legge in esame, invece, il congedo è limitato a quattro giorni, con una copertura del 100% della retribuzione a carico dell'INPS;
- la previsione di congedi fruibili in maniera frazionata su base oraria: allo stato attuale il testo unico prevede il congedo, fruibile sulla base di mensilità ovvero anche a giornate, ma non su base oraria.
  Nel testo di proposta di legge in questione, invece, ci sono norme che prevedono sia la fruizione su base oraria, sia un'articolazione su base orizzontale che di fatto consentirebbe di utilizzare il congedo per dare sostanzialmente una forma di part-time ai lavoratori al momento del rientro. I lavoratori rinuncerebbero ad un'assenza completa, in favore di un periodo piuttosto prolungato di part-time (variamente modulabile);
- la possibilità di incrementare l'indennità nell'eventualità in cui i genitori scegliessero di fruire del congedo in misura ridotta.

Sempre a livello governativo, in accordo con il Parlamento, si cerca di trovare la formula per:

- congedi più lunghi in favore dei genitori di bambini prematuri: l'obiettivo è quello di superare l'attuale rigidità del congedo di maternità che, coprendo i tre o i quattro mesi successivi alla nascita del bambino, nell'eventualità di un lungo ricovero del bambino in fase perinatale, viene sostanzialmente esaurito senza che, al momento delle dimissioni, residui un tempo adeguato per costruire una solida relazione madre-figlio. Tale ipotesi è comunque tutta da verificare, alla luce degli attuali vincoli di finanza pubblica;
- innalzare la soglia di età dei bambini perché i genitori possano usufruire dei congedi (ora fissata a 8 anni, in conformità a quanto previsto dalle direttive comunitarie). Questo limite, infatti, unito alla scarsa remunerazione del periodo di congedo, fa sì che tale diritto resti essenzialmente appannaggio della mamma, che lo utilizza per coprire la fase dell'allattamento (le linee guida OMS tendono a protrarre il periodo dell'allattamento almeno all'anno di vita del bambino). Aumentare l'età del bambino entro cui è possibile fruire del congedo, tenendo fermo il periodo complessivo disponibile per i genitori, significa agire sulla effettiva condivisione delle responsabilità genitoriali, perché è presumibile un maggiore impegno dei papà nel periodo dell'adolescenza e della pre-adolescenza del minore.

Ai fini della concreta attuazione degli obiettivi originariamente inclusi nel Piano Infanzia, si segnala che all'interno del Piano Nazionale per la Famiglia, sul quale dovrà essere acquisita l'intesa della Conferenza Unificata, sono state inserite, altresì, le proposte sopra illustrate, insieme ad altre intese a razionalizzare la materia dei congedi e a rafforzare la prospettiva della solidarietà tra generazioni e dell'invecchiamento attivo (possibilità di fruizione del congedo parentale estesa ai nonni).
Infine, per quanto riguarda il problema delle "dimissioni in bianco" si segnala un impegno del Ministro del lavoro a intervenire con una nuova norma, che non dovrebbe però prevedere eccessivi oneri burocratici per le imprese, per poter avere caratteristiche di efficacia ed effettività.
In effetti va evidenziato che il ddl di riforma del mercato del lavoro ("Disegno di legge recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita") contiene, a conferma dell'attivo impegno del Governo per l'attuazione degli obiettivi del Piano infanzia, specifiche norme in materia di dimissioni in bianco (art. 55) e di congedo obbligatorio di paternità (art. 56).

Indicatori per il periodo dal 2010 al 2011:

Atti, azioni, iniziative dell'amministrazione centrale per promuovere l'attuazione della L. 53/2000 e suo aggiornamento:

Anno	**Azione**	**Tipologia (atto, azione, iniziativa, formazione, ecc.)**	**Ente attuatore**	**Enti collaboratori**	**Riferimento scheda allegata n.**
Modifica del testo dell'articolo 9, operata con la legge 69 del 18 giugno 2009					
2010	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-

Proposta di modifica del dlgs 151/01
In fase di discussione parlamentare

Anno	**Atto**	**Stato approvazione**	**Elementi salienti proposta di modifica**	**Presentato da**
Anni antecedenti al 2010	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di sostegno alla maternità, di utilizzazione del congedo parentale e di obbligatorietà del congedo di paternità**	Al 15/03/2012: *In corso d'esame in commissione*	Introduzione di un periodo di congedo obbligatorio per il padre; trattamento economico più favorevole per il lavoratore nei periodi di congedo parentale. Istituzione di permessi retribuiti per paternità, nonché della riduzione degli orari di lavoro per il padre, nell'**ambito di un generale innalzamento delle tutele per entrambi i genitori, sia sotto il profilo delle indennità per i congedi parentali che della durata degli stessi.**	*On. Barbara Saltamartini (PdL) e altri* C.3023
	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedi di maternità e congedi parentali**	Al 15/03/2012: *In corso d'esame in commissione*	Attribuzione dei congedi indipendentemente al padre o alla madre, lasciando ai genitori ampia facoltà di scelta e possibilità per le madri lavoratrici, di prolungare il congedo di maternità, fino ai tre anni del bambino, per un massimo di trenta mensilità con un'indennità corrisposta pari al 45 per cento della retribuzione, di cui possono usufruire anche padri lavoratori e genitori adottivi	*On. Giorgio Jannone (PdL) e altri* C.2829
	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti l'indennità giornaliera durante il congedo di maternità e l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio**	Al 15/03/2012: *In corso d'esame in commissione*	Introduzione del congedo obbligatorio per i padri, al cento per cento della retribuzione, nei quattro giorni lavorativi successivi alla nascita del figlio. Istituzione di un meccanismo di congedo parentele «orizzontale» per permettere ai genitori lavoratori, nei primi tre mesi di vita del bambino, di usufruire di permessi frazionati.	*On. Alessia Maria Mosca (PD) e altri* C.2618

	Modifiche **agli articoli 33, 34 e 47 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedi ai genitori lavoratori**	Al 15/03/2012: *In corso d'esame in commissione*	Prolungamento del congedo parentale per genitori di figli prematuri, aumento dell'indennità (dal 50% al 70%) per i genitori in congedo ed estensione del periodo in cui poterne usufruire fino all'età di accesso alla scuola d'infanzia da parte del figlio, aumento a 10 giorni il periodo di permesso per malattia del figlio.	*On. Siegfried Brugger (Misto) e altri* C.15
	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedi di maternità e congedi parentali**	Al 15/03/2012: *In corso d'esame in commissione*	Congedo obbligatorio usufruibile dalla madre o, in alternativa, dal padre. Innalzamento del periodo di congedo facoltativo fino ai tre anni del figlio e per un massimo di trenta mesi di cui possono usufruire entrambi i genitori e in caso di adozione. Indennità all'80% dello stipendio fino ai quattro mesi del figlio e al 45% per un massimo di 30 mesi, anche nel caso di adozione. Estensione fino ai sei anni del figlio nel caso in cui sia stato adottato.	*On. Giorgio Jannone (PdL) e altri* C.2829
2010	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedo di paternità**	Al 15/03/2012: *In corso d'esame in commissione*	Introduzione del congedo di paternità obbligatorio, offrendo ai padri la possibilità di usufruire di quindici giorni retribuiti al cento per cento, entro i primi tre mesi dalla nascita del figlio	*On. Lella Golfo (PdL) e altri* C.3815
	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedo parentale obbligatorio per il padre lavoratore in occasione della nascita del figlio**	Al 13/12/2010: *assegnato (non ancora iniziato l'esame)*	Introduzione del congedo di paternità obbligatorio per dieci giorni continuativi dopo la nascita del figlio retribuiti al centro per cento	*Sen. Helga Thaler Ausserhofer (UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE) e altri* S.2410

	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, istituzione dell'indennità di genitore e altre disposizioni a sostegno della maternità, nonché modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e al decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, concernenti l'elevazione dell'età pensionabile delle donne**	Al 15/03/2012: *in corso di esame in commissione*	Creazione di ammortizzatori sociali per le donne, per le giovani madri, per le lavoratrici, per le nuove famiglie. Destinazione dei risparmi derivanti dall'**innalzamento dell'età pensionabile al finanziamento degli interventi a sostegno della maternità e al rafforzamento degli istituti di garanzia.**	*On. Massimo Donadi (IdV) e altri* C.3534
	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedi di maternità e di paternità per la valorizzazione e lo sviluppo dei nuclei familiari**	Al 21/04/2010: *assegnato (non ancora iniziato l'esame)*	Attribuzione dei congedi indipendentemente al padre o alla madre, possibilità di prolungare il congedo di maternità, fino ai tre anni del bambino, per un massimo di trenta mensilità. L'indennità giornaliera passa dall'80 % al 100% della retribuzione fino al quarto mese d'età del bambino, dal quarto mese ai tre anni tale indennità è del 60 per cento della retribuzione. Il prolungamento del congedo di maternità e paternità si applica anche nel caso di adozioni nazionali e internazionali.	*Sen. Manfred Pinzger (UDC-SVP-IS-Aut) e altri* S.2085
	Modifiche **al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedi di maternità e di paternità per la valorizzazione e lo sviluppo dei nuclei familiari**	Al 21/04/2010: *assegnato (non ancora iniziato l'esame)*	Attribuzione dei congedi indipendentemente al padre o alla madre, possibilità di prolungare il congedo di maternità fino ai tre anni del bambino, per un massimo di trenta mensilità. Aumento dell'indennità giornaliera al cento per cento della retribuzione fino al quarto mese d'età del bambino, dal quarto mese ai tre anni tale indennità è del 60% della retribuzione. Applicazione del prolungamento del congedo di maternità e paternità anche nel caso di adozioni nazionali e internazionali	*Sen. Manfred Pinzger (UDC-SVP-IS-Aut) e altri* S.2085

	Modifica **all'articolo 42 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernente la durata massima complessiva del congedo spettante per l'assistenza di ciascun figlio con invalidità grave**	Al 24/01/2011: *assegnato (non ancora iniziato l'esame)*	Specificazione della possibilità di usufruire del periodo di astensione straordinaria retribuita per ciascun figlio invalido grave	*On. Giovanna Negro (LNP) e altri* C.3949
2011	Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di riposi giornalieri e di congedo per la malattia del figlio in caso di parto prematuro	Al 14/07/2011: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*	Estensione dei riposi giornalieri previsti per l'allattamento ai diciotto mesi di età del bambino e possibilità di assentarsi dal lavoro per malattia del figlio da parte dei genitori estesa a 4 anni.	*On. Osvaldo Napoli (PdL) e altri* C.4459
	Modifiche **alla legge 4 maggio 1983, n. 184, e al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di adozione dei minori e di congedo di maternità nel caso di adozione internazionale, nonché istituzione del Registro nazionale delle coppie richiedenti adozione**	Al 6 *giugno 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*	Introduzione di un congedo straordinario retribuito valido per tutto il periodo della durata di soggiorno all'estero per l'adozione e decorrenza del congedo di maternità dal primo giorno del rientro in Italia. Misure per la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi d'attesa per le adozioni internazionali e istituzione di un registro delle coppie richiedenti attraverso una banca dati informatica.	*On. Silvana Mura (IdV) e altri* C.4348

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: famiglie con nuovi nati
- Indiretti: sistema sociale allargato

RISORSE

Informazioni riguardanti l'art. 9 della legge 53/2000
L'attuazione dell'articolo 9, fino al 2006 gestita dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata assorbita nelle competenze del Dipartimento per le politiche della famiglia nel 2007.
Dopo aver tentato di ampliare le maglie della sperimentazione con una serie di interventi a

legislazione vigente, si è ritenuto necessario, per migliorare la fruibilità delle norme, un intervento normativo: per questo è stata promossa una modifica del testo dell'articolo 9, poi operata con la legge 69 del 18 giugno 2009.
La nuova normativa destina il 90% dei fondi disponibili ai progetti di conciliazione in favore dei lavoratori dipendenti; il restante 10%, invece, è rivolto a un'ampia platea di lavoratori autonomi, che godono di minori tutele a livello normativo di fronte all'evento maternità.
Per quanto riguarda gli esiti della sperimentazione, si registra che dal 2000 ad oggi è costantemente cresciuto il numero dei progetti presentati: dai 34 del 2001, nel 2011 si è arrivati a circa 800 progetti in tema di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.
Nel tempo è anche cresciuto il numero dei progetti finanziati (dai 13 del 2001, ai 225, sui 288 presentati, del 2008).
Questi dati evidenziano che sono progressivamente cresciute tanto la sensibilità nei confronti di questo tema, quanto la capacità progettuale da parte dei potenziali proponenti.
Tale incremento, tuttavia, non è andato di pari passo con la quantità di risorse destinate a questa misura. Ragion per cui, a fronte della consistente riduzione del Fondo per le politiche della famiglia, per la prima volta nel 2011 non è stato possibile finanziare tutti i progetti approvati dalla Commissione tecnica di valutazione.

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Schede azioni/atti mappati

Azione	Argomento	Ente/associazione
Protocollo d'Intesa anno 2010	Trasferimento di buone pratiche negli ambiti di attività relativi alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro e dei tempi di cura, ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, all'assistenza domiciliare integrata ed ai servizi rivolti alle famiglie. Attività di gemellaggio finanziate con le risorse del progetto AGIRE POR 2007-2013 cofinanziato dal FESR nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e assistenza tecnica".	Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico
Schema di convenzione	Criteri di ripartizione delle risorse, le finalità, le modalità attuative nonché il monitoraggio del sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro. Programma attuativo regionale approvato con DGR n. 36-396 del 26/07/10.	Regione Piemonte e Dipartimento Pari Opportunità
Protocollo d'Intesa (DGR n.63-2026 del 17/05/2011	Attivazione intervento "Insieme papà" anno 2011: Intervento innovativo e sperimentale di contributo ai padri fruitori del congedo parentale nel primo anno di vita del/la loro bambino/a	Regione Piemonte e INPS
DGR 298/2011 DGR 442/2011 DGR 448/2011	Approvazione bandi sulla sperimentazione di modelli innovativi di servizi di cura per l'infanzia e sperimentazione di strumenti che favoriscano il rientro a lavoro delle donne in maternità	Regione Basilicata
Deliberazione del 18 Marzo 2010, n. 525	Bando 100% famiglia. In attuazione della LR n. 45/2000 "Interventi a favore della famiglia". Bando per associazioni di famiglie Promuovere l'arricchimento delle competenze relazionali delle giovani coppie e delle famiglie, che ha come obiettivi: 2) Favorire e sostenere l'aggregazione delle famiglie e i momenti di incontro e socializzazione; 3) Promuovere l'associazionismo familiare e le iniziative di auto-aiuto; 4) Promuovere il centro delle famiglie come centro di servizio	Consulta regionale per la famiglia Regione Basilicata

	per le associazioni familiari;dei requisiti 5) Favorire il coordinamento e l'integrazione tra i servizi di sostegno pubblici e privati.	
DGR 7 marzo 2011, n. 29-1682 DGR 7 marzo 2011, n. 28-1681	Intesa "Conciliazione dei tempi di vita e lavoro". Progetto "Insieme a papà" anno 2011: contributo economico ai padri, lavoratori dipendenti del settore privato, fruitori del congedo parentale nel primo anno di vita del figlio o figlia. **Fondo Conciliazione dei tempi di Vita e Lavoro**: per progetti finalizzati all'aggiornamento continuo delle donne assenti da lavoro per periodi medio/lunghi legati a esigenze di conciliazione e per la facilitazione del rientro al lavoro che prevedano le seguenti azioni: formule di lavoro decentrato, flessibile part-time flessibili e reversibili soluzioni innovative voucher per acquisto prodotti prima infanzia (Bonus Bebè di 250 euro per ogni nato) Programma nazionale GenitoriPiù: campagna di comunicazione per la promozione della salute nei primi anni di vita	Regione Piemonte
DGR 6 Settembre 2010, n. 1021	Programmi attuativi regionali relativi ai diritti e alle pari opportunità, ai sensi dell'Intesa – Conferenza Unificata del 21/04/2010 – ad oggetto "Sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro"	Regione Liguria
DGR del 15 Dicembre 2009, n. 2497	Programma di sostegno alla genitorialità e politiche di conciliazione di vita-lavoro. Si prevedono dei "Buoni servizio di conciliazione" da spendere presso strutture che erogano servizi come asili nido, centri socio-educativi ecc.	Regione Puglia

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
AZIONE C03
COSTRUIRE E SOSTENERE I RAPPORTI TRA LE GENERAZIONI

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RELAZIONI TRA GENERAZIONI

Dimensioni	Indicatore	Valore	aggiornamento	Fonte
Popolazione	% minorenni residenti sul totale dei residenti	16,9	2010	Istat
	% minorenni maschi residenti sul totale dei minorenni residenti	51,4	2010	Istat
	% Residenti di 0-2 anni sul totale dei residenti di 0-17anni	16,6	2010	Istat
	% Residenti di 3-5 anni sul totale dei residenti di 0-17anni	16,8	2010	Istat
	% Residenti di 6-10 anni sul totale dei residenti di 0-17anni	27,8	2010	Istat
	% Residenti di 11-13 anni sul totale dei residenti di 0-17anni	16,5	2010	Istat
	% Residenti di 14-17 anni sul totale dei residenti di 0-17anni	22,3	2010	Istat
	Indice di dipendenza giovanile (residenti di 0-14 per 100 residenti di 15-64enni)	21,4	2010	Istat
	Indice di vecchiaia (residenti di 65 anni e più per 100 residenti di 0-14 anni)	144,5	2010	Istat
Forme familiari	Numero medio di componenti familiari	2,4	2010	Istat
	Coppie con figli per 100 nuclei familiari	36,6	2010	Istat
	Monogenitore con figli per 100 nuclei familiari	0,6	2010	Istat
Natalità	Quoziente di natalità (nati vivi per 1.000 residenti)	9,3	2010	Istat
	Nati fuori dal matrimonio per 100 nati	23,6	2010	Istat
	Nati da minorenni per 1.000 nati	3,9	2010	Istat
Fecondità	Numero medio di figli per donna	1,4	2010	Istat
	Eta media della donna al parto	31,3	2010	Istat
	Tasso di fecondità delle ragazze di 15-19 anni	1,9	2010	Istat
Nuzialità	Tasso di nuzialità	3,9	2009	Istat
	Tasso di nuzialità delle minorenni (per 1.000 minorenni femmine di 16/17 anni)	0,2	2009	Istat
	Età media della donna al primo matrimonio	30,1	2009	Istat
	Spose minorenni per 1.000 matrimoni	0,5	2009	Istat
	% matrimoni civili delle spose minorenni	45,4	2009	Istat

Analisi di contesto

Nel contesto storico attuale è possibile osservare con chiarezza le differenze che distinguono una generazione dall'altra. Utilizzando questa prospettiva, che privilegia l'osservazione delle peculiarità e dei bisogni generazionali, risulta evidente che oggi nella stessa epoca coesistono molteplici "micro-generazioni", diverse per competenze acquisite, comportamenti, modalità di pensiero, valori di riferimento.

Pertanto l'obiettivo dell'azione di costruire e sostenere i rapporti tra le generazioni passa attraverso la promozione, la comunicazione, il confronto e lo scambio tra le generazioni attraverso: la condivisione dei saperi e di valorizzazione della creatività di tutte le età, l'accrescimento della capacità di gestione dei conflitti per promuovere e potenziare lo scambio fra generazioni, la promozione di una responsabilità educativa condivisa; il sostegno e il rafforzamento del mutuo aiuto.

Si tratta quindi di valorizzare il rapporto, contemporaneamente, sia nella sua dimensione strettamente comunicativa, sia nella dimensione educativa, cercando di fare in modo che le generazioni si incontrino e si arricchiscono reciprocamente.

Per contrastare il rischio di delegare la costruzione dell'identità delle persone al flusso delle

dinamiche sociali, la formula del patto educativo intende: riconsegnare agli adulti la consapevolezza della centralità dell'impegno verso l'educazione dei bambini e dei ragazzi; rendere le nuove generazioni non solo destinatarie ma co-protagoniste dell'azione educativa e della costruzione di una nuova cultura pedagogica: la comunità nel suo insieme.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Progettualità nazionale a compartecipazione decentrata

Normativa, atti di indirizzo e linee guida di riferimento

Tipo atto	Numero e data	Oggetto
Costituzione Italiana	Art.30	Definisce che l'educazione dei ragazzi e delle ragazze spetta ai genitori
Codice Civile	Art. 147	Definisce che l'educazione dei ragazzi e delle ragazze spetta ai genitori
Legge	L. 176/91	Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989
Legge	L. 285/97	Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza
DPR	DPR 249/98	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, concernente lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria
Legge	L. 328/2000	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
Legge	149/2001	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile

Indicatori

Atti, azioni, iniziative delle amministrazioni per promuovere la comunicazione, il confronto e lo scambio tra le generazioni.

Anno	Atto	Tipologia	Ente attuatore	Enti collaboratori
2009	"Partecipiamo!"	Interventi finalizzati a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti frequentanti le scuole di istruzione secondaria di secondo grado dei Comuni del cratere sismico alla vita della comunità locale, in applicazione art. 7 L. 285/97. Si è promossa la partecipazione dei giovani studenti alla vita locale coinvolgendoli nel processo di ricostruzione e ri-progettazione di un sito significativo danneggiato dal sisma.	Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali	CNDA, Regione Abruzzo, ANCI, USR

2010	Approvazione programma annuale Associazione "Camina". DGR n. 2236/2010	Promozione di opportunità di partecipazione diretta da parte di bambini, bambine e adolescenti nella valutazione delle politiche	Regione Emilia-Romagna	Associazione Nazionale Camina (Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza)
2010	Promozione dei Consigli Comunali dei Ragazzi (C.C.R.)	Promuovere l'esperienza di partecipazione democratica dei bambini ed adolescenti, per renderli protagonisti e partecipi in modo diretto all'attività politico amministrativa del loro Comune.	Consiglio Regionale e Comune di Udine	Ufficio del Tutore pubblico dei minori della Regione Friuli Venezia Giulia

OBIETTIVO

Denominazione

Nel contesto storico attuale è possibile osservare con chiarezza le differenze che distinguono una generazione dall'altra. Utilizzando questa prospettiva, che privilegia l'osservazione delle peculiarità e dei bisogni generazionali, risulta evidente che oggi nella stessa epoca coesistono molteplici "micro-generazioni", diverse per competenze acquisite, comportamenti, modalità di pensiero, valori di riferimento.

- Pertanto l'obiettivo dell'azione di costruire e sostenere i rapporti tra le generazioni passa attraverso la promozione, la comunicazione il confronto e lo scambio tra le generazioni attraverso:
- la condivisione dei saperi e di valorizzazione della creatività di tutte le età;
- l'accrescimento della capacità di gestione dei conflitti per promuovere e potenziare lo scambio fra generazioni;
- la promozione di una responsabilità educativa condivisa;
- il sostegno e il rafforzamento del mutuo aiuto.

Sostenere e/o rafforzare con particolare priorità le azioni previste e programmi adeguati e integrati anche a livello locale per contrastare il preoccupante fenomeno dell'emergenza educativa.

Si tratta quindi di valorizzare il rapporto, contemporaneamente, sia nella sua dimensione strettamente comunicativa, sia nella dimensione educativa, cercando di fare in modo che le generazioni si incontrino e si arricchiscono reciprocamente.

Per contrastare il rischio di delegare la costruzione dell'identità delle persone al flusso delle dinamiche sociali, la formula del patto educativo intende: riconsegnare agli adulti la consapevolezza della centralità dell'impegno verso l'educazione dei bambini e dei ragazzi; rendere le nuove generazioni non solo destinatarie ma co-protagoniste dell'azione educativa e della costruzione di una nuova cultura pedagogica: la comunità nel suo insieme.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione azione/i:

- Costituzione di un tavolo nazionale composto da ministeri, regioni interessate, ANCI, UPI, privato sociale ed esperti con compiti di promozione, sostegno e monitoraggio della sperimentazione.
- Realizzazione di un vademecum per la sperimentazione.
- Costituzione di tavoli locali composti da ordini e associazioni professionali nel campo sociale, associazioni di volontariato, associazioni culturali e privato sociale coordinati dall'ente pubblico per la definizione di un progetto d'interventi, delle risorse necessarie, dei tempi e degli indicatori necessari alla loro realizzazione.
- Realizzazione di micro progetti (percorsi formativi, mostre, eventi culturali, attività di volontariato, proposte di miglioramento del contesto urbano) centrati sulla co-partecipazione dei ragazzi e dei

giovani attraverso la condivisione e lo scambio con gli adulti dei diversi linguaggi e delle diverse conoscenze utilizzando spazi come le scuole, i centri aggregativi, gli oratori, i consultori, le associazioni di volontariato e del privato sociale.
- Interventi formativi articolati in gruppi eterogenei di operatori (insegnanti, genitori, educatori, allenatori sportivi), guidati da esperti nella relazione (counsellor) che, con metodologia interattiva, guidino i partecipanti a "mettersi in gioco" nella gestione dei conflitti per acquisire le medesime competenze da sviluppare con i ragazzi.
- Interventi formativi in gruppi eterogenei formati dai ragazzi e dagli operatori dei diversi contesti educativi.
- Formazione congiunta di volontari (adolescenti, giovani, adulti) e operatori appartenenti ad un determinato contesto territoriale, per accrescere le loro competenze di animazione territoriale nella strada, nei condomini, nei luoghi di ritrovo, nelle associazioni e nei gruppi formali ed informali.
- Realizzazione di Laboratori "educativi", orientati alla cura ed alla cultura del progetto, che vedano la collaborazione di almeno due diversi servizi per bambini e ragazzi, realtà istituzionali e la partecipazione di giovani e adulti. I Laboratori si basano sulla costruzione di patti in riferimento ai quali gli adolescenti e i giovani, tra di loro e in collaborazione con adulti, progettano azioni di tempo libero per se stessi e azioni di volontariato rivolte a soggetti deboli di varie fasce di età.
- Attivazione di momenti di formazione reciproca tra genitori al mutuo aiuto, sostenuta e guidata da figure professionali specializzate per la costituzione di una comunità educante che sia capace di confrontarsi e comunicare su necessità reali;
- Potenziamento ed estensione dei luoghi d'incontro, di condivisione, di accoglienza, di informazione, di sostegno e aiuto per e tra le famiglie;
- sostenere le figure genitoriali anche con specifici strumenti formativi e di *counselling*, che si mostrano particolarmente necessari anche in conseguenza dell'invecchiamento demografico e del declino della presenza dei tradizionali attori sociali e storici di supporto alla genitorialità.

DESTINATARI FINALI

Denominazione
- Diretti: bambini e ragazzi e le generazioni adulte, insegnanti, educatori professionali e volontari, allenatori sportivi, genitori, volontari, operatori socio-educativi
- Indiretti: sistema sociale allargato

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Audizioni

Garante Lazio, Dott. Francesco Alvaro, 22 febbraio 2012
Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio dr. Francesco Alvaro interviene in merito alle schede C3 "Costruire e sostenere i rapporti tra le generazioni" e C4 "Promuovere l'ascolto del minore".
Il Garante, assieme a Save The Children e UNICEF, ha organizzato un incontro con i ragazzi italiani e stranieri (rappresentanti di circa 40 Paesi diversi); l'incontro ha consentito di redigere un catalogo delle aspettative dei ragazzi che ha confermato una carenza di relazione. Questi incontri, ripetuti nel tempo, hanno permesso di conoscere, tra l'altro, situazioni problematiche sulle quali si è potuti intervenire. Sull'ascolto il Garante ha sottolineato che la Consulta dei Garanti sta lavorando attorno all'ascolto del minore e a tale proposito verrà organizzato un convegno. Il Garante ha fatto altresì una panoramica regionale sui minori stranieri, sui minori ospiti delle comunità e sulle strutture di accoglienza in genere e ha esposto l'impegno verso problematiche quali i minori e l'ambiente, i minori e il web, le città a misura di bambino. Un tema sul quale sta attualmente lavorando è il tema

dei tutori volontari e da circa tre anni ha iniziato a formarli tramite un accordo con la Regione Lazio. Questa è stata un'esigenza territoriale perché di solito viene nominato quale tutore di un minore in struttura il Sindaco, che a volte delega un suo operatore; considerando però che questi tutori istituzionali hanno diversi incarichi di tutela, se ne deduce che tale modalità non dà buoni risultati e i minori rimangono nei fatti senza alcuna tutela. Un ultimo aspetto sul quale il Garante si è soffermato riguarda la difficoltà degli stessi Garanti nell'attuazione delle loro azioni, sia perché i servizi territoriali sono sempre più svuotati e insufficienti rispetto alle necessità dei territori e sia perché gli stessi Garanti ricoprono spesso altri incarichi che sottraggono tempo allo svolgimento del proprio mandato oltre che impedire l'attiva presenza negli incontri di consulta.

Associazione di volontariato AUSER, Sig. Luigi De Vincenzo, 22.2.2012
Il rappresentante dell'associazione ha esposto alcune esperienze nazionali riferite a microprogetti e alla formazione congiunta di volontari. In particolare: il progetto di alfabetizzazione informatica degli anziani da parte di giovani delle classi finali di Istituti Tecnici, occasione di scambio generazionale oltre che di saperi e di esperienze vitali; l'orientamento dei giovani al volontariato non solo promuovendo i valori del volontariato nelle scuole, ma anche cercando di reclutare tra i giovani dei volontari da impegnare proprio nelle attività di aiuto agli anziani; i pony della solidarietà, dove i giovani svolgono attività quotidiane per gli anziani quali: portare la spesa o i medicinali a casa, accompagnarli a visitare i parenti o alle funzioni religiose o andare a fare visita al cimitero ai parenti defunti; i giovani svolgono inoltre attività di volontariato nelle case di riposo quali l'animazione alla lettura e il commento dei giornali o degli spettacoli televisivi; sono state segnalate anche esperienze di anziani verso giovani disabili, in quanto giovani che subirebbero un'azione d'isolamento analoga a quella dell'anziano. Una esperienza significativa è quella delle Università Popolari spesso frequentate anche da giovani. Queste sono attività legate ad un fare che non è estemporaneo, ma si collocano sulla linea della cittadinanza attiva. Tutte le attività incluse quelle di apprendimento permanente legate all'Università Popolare vengono monitorate regolarmente con un report. Viene anche curata la formazione motivazionale svolta preferibilmente con i Centri di Volontariato. L'associazione sta lavorando anche su un obiettivo non ancora realizzato mirato a raccogliere le esperienze fatte in due banche dati: una sui bisogni dell'anziano ed un'altra sui servizi per l'anziano. È un obiettivo difficile da raggiungere perché bisogna lavorare sulla formazione specifica degli anziani volontari la cui ottica è più orientata a svolgere pratiche attività di sostegno ed aiuto piuttosto che rivolta ad interessi di ordine generale.

Schede azioni/progetti mappati

Azione	Argomento	Ente/associazione	Riferimenti
Ministeri e organismi sovranazionali			
"Strategia di Stoccolma". Costituzione della "Piattaforma permanente sui diritti dei minori"	Adottata dal Consiglio dei Ministri del COE nell'ambito della Conferenza di Stoccolma, 2008 "Costruire un'Europa per e con i bambini – verso una strategia 2009-2011"	Consiglio d'Europa	
Partecipazione a ChildONEurope	Il Ministero fa parte del gruppo intergovernativo permanente dei responsabili delle politiche dell'infanzia. Tra i temi da esso affrontati, quello della partecipazione dei bambini nella creazione delle politiche e la cura della prima infanzia (Copenaghen, 19 marzo 2012)	Ministero del Lavoro e Dipartimento per le politiche della famiglia	
Focal Point Italiano	Redazione di un parere sulla bozza di	Dipartimento per le pari	

	Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione di bambini e adolescenti	opportunità	
Progetto "Partecipiamo!"	Promosso in seguito all'evento sismico che ha colpito l'Abruzzo, ha avuto un dupliche obiettivo: favorire l'applicazione dell'art. 7 della L. 285/97 promuovendo la partecipazione alla vita della comunità locale da parte dei ragazzi coinvolgendoli nel processo di ricostruzione di un sito danneggiato e i ragazzi educare alla cittadinanza attiva e allo sviluppo di un'etica della responsabilità	Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in collaborazione con il CNDA, Regione Abruzzo, ANCI e USR anno 2009	
Centro di Ascolto per le Famiglie San Nicola	Progettazione Pedagogica Integrata Territoriale (PPIT)	Ministero Lavoro Politiche Sociali, Comune di Bari, Privato sociale	http://www.agenziapedagogicaeuropea.eu
Programma di Intervento Per la Prevenire l'Istituzionalizzazione (PIPPI)	Fra gli obiettivi, quello di promuovere interventi in rete: famiglia-scuola-territorio-servizi sociali e sanitari. Il progetto nazionale, è destinato a 10 città riservatarie della L. 285/97.	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Università di Padova	
Progetti	**Campi Giovani:** campi estivi per ragazzi che diventano protagonisti della difesa dell'ambiente. In collaborazione con Vigili del fuoco, Marina Militare, Capitanerie, Croce rossa **Operazione Naso Rosso:** rete d'azione combinata contro le stragi del sabato sera. Coinvolgimento di ragazzi e adulti (educatori, gestori dei locali ecc.).	Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù	
Tavolo di coordinamento	Tavolo di coordinamento sui **Disturbi del comportamento Alimentare.** Sulla base di quanto emerso nella I Conferenza Europea sulla salute ed il benessere dei giovani, è il primo esempio di dialogo strutturato con i giovani dei Forum giovani per coinvolgerli nelle tematiche d'approfondimento.	Presidenza del Consglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù Al tavolo, rappresentanti di: MIUR, Dipartimento Pari Opportunità, Ministero della Salute, dipartimento della Famiglia	
"Le(g) Ali al Sud" PON 2007/2013	Percorsi didattici per l'educazione alla convivenza civile per diffondere tra i più giovan iun concreto e consapevole esercizio alla cittadinanza.	MIUR Progetti attivi dal 2010 destinati a Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia	
Città riservatarie L. 285/97			
Progetto 285 Orchestra giovanile S. Elia	Creazione di un'orchestra giovanile composta da bambini e adolescenti, al fine di promuovere una forma d'aggregazione sociale solidale e di affermare il valore della musica come risorsa sociale e civile che concorre alla formazione dei cittadini	Cagliari anno 2008/2009	
Progetto 285 Fuori orario 2	Attività teatrali e cinematografiche per ragazzi (11-14 anni) per favorire l'avvicinamento alla propria cultura	Catania anno 2008/2009	

	d'origine e lo sviluppo della partecipazione attiva dei ragazzi		
Progetto 285 Sottodiciotto Film Festival	Si intende avvicinare i ragazzi al mondo del cinema tramite la partecipazione alla realizzazione dei prodotti espressivi, anche attraverso il coinvolgimento di un pubblico eterogeneo per età, favorendo il dialogo intergenerazionale	Torino anno 2008/2009	
Progetto 285 Le bambine e i bambini cambiano la città. Firenze città bambina	In continuità col progetto 2001, si propone la creazione di un sito web su cui pubblicare un bando per i bambini e ragazzi della città. Il progetto si basa sul metodo della progettazione attiva per promuovere il protagonismo di bambini e adolescenti come cittadini.	Firenze anno 2008/2009	
Progetto 285 La scuola siamo noi	Si propone l'attivazione di vari interventi per prevenire l'insuccesso scolastico tramite la partecipazione attiva dei ragazzi alla progettazione e alla condivisione con gli adulti.	Roma anno 2008/2010	
Progetto 285 La città dei bambini e delle bambine	In continuità col progetto 2006, si intende promuovere, attraverso il coinvolgimento di genitori e insegnanti, la conoscenza del territorio e del contesto urbano da parte dei bambini.	Venezia anno 2008/2009	
Progetto 285 Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze	Promozione della partecipazione attiva dei ragazzi alla vita della città.	Cagliari anno 2008/2009	
Progetto 285 La città dei ragazzi	Valorizzazione della partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale, avviando una riflessione sui temi rilevanti per la convivenza civile, la socializzazione e l'inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.	Brindisi anno 2008/2009	
Progetto 285 Progettazione verso l'autonomia	18 anni …e poi? Educazione all'autonomia per ragazze 18-21 anni in situazione di disagio	Comune di Milano - Ass. Gruppo Betania onlus	http://www.agbonlus.org
Regioni			
DGR n. 407/2010	Protocollo d'Intesa, progetto "I laboratori della cittadinanza partecipata". Promozione e diffusione tra le giovani generazioni della cultura della solidarietà condivisa e partecipata, per la costruzione del bene comune e il rafforzamento dei legami sociali e di comunità.	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Provincia di Treviso, Regione Abruzzo	
LR n. 18/2011 (LR finanziaria per il 2012)	Art. 8, commi 23 e ss., in materia di contributi a enti locali per l'attivazione di iniziative per promuovere la partecipazione istituzionale di bambini e ragazzi alla vita politica e amministrativa delle comunità locali	Regione Emilia Romagna	
LR 8/2007	Istituzione del Parlamento regionale degli studenti della Liguria	Regione Liguria	

Progettualità			
"Ascoltami" e "Diritti verso il futuro"	Iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte ai bambini, ragazzi, operatori e adulti realizzate in occasione della Giornata dei diritti 2010/2011 su tutto il territorio regionale	Regione Umbria	
"Vivere in comunità. Lo raccontiamo con le ragazze e i ragazzi"	Promozione della partecipazione attiva e la soggettività dei ragazzi allontanati dalle famiglie d'origine attraverso l'ascolto delle proprie esperienze, in un'ottica partecipativa.	Regione Veneto anno 2008	
Progetto "LiberaMente"	Coinvolgimento dei giovani in un laboratorio di idee per definire progetti per contribuire allo sviluppo proprio e del territorio	PA Bolzano Servizio Giovani della Ripartizione Cultura promuove progetti	
Progetto "Regole e rispetto"	Attività di sensibilizzazione dei giovani di scuole elementari e medie al rispetto delle regole anche attraverso l'incontro con magistrati.	PA Bolzano Servizio Giovani della Ripartizione Cultura promuove progetti	
"Verso una cittadinanza attiva"	Progetto di educazione alla cittadinanza democratica.	PA Bolzano Servizio Giovani della Ripartizione Cultura promuove progetti	
Progetto Obiettivo giovani	Laboratorio aperto a progetti e idee, con l'obiettivo di dar voce a pensieri, critiche, idee e bisogni dei giovani.	PA Bolzano Comune di Bolzano	
Consiglio Regionale dei Ragazzi della regione autonoma Friuli Venezia Giulia opuscolo informativo	A seguito della costituzione del primo consiglio Regionale dei Ragazzi (Novembre 2009), è stato avviato un progetto di promozione e diffusione dei Consigli comunali dei Ragazzi nella regione.	Regione Friuli Venezia Giulia	
Progetto "Giovani protagonisti consapevoli"	Progetto sperimentale finanziato dal Piano sociale Integrato regionale, rivolto alla popolazione giovanile, relativamente all'istituzione dei Centri giovani	Regione Liguria anno 2010	
Spazio giovani del Consiglio Regionale	Iniziative di partecipazione alla vita istituzionale. La Regione Liguria ha istituito il Parlamento regionale degli studenti della Liguria con LR n. 8/2007	Regione Liguria	
Altre progettualità o iniziative			
Pubblicazione "TU partecipi IO partecipo"	Analisi dei metodi di lavoro e buone pratiche di partecipazione di bambini e adolescenti. Partecipare significa non solo esercitare un proprio diritto, ma prendere coscienza che ogni diritto è portatore di una responsabilità nei confronti dell'altro, l'essenza di una cittadinanza consapevole	Save the Children Italia	http://www.savethechildren.it
Pubblicazione "Costruire senso, negoziare spazi" a cura di Valerio Belotti	*Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*	Questioni e documenti 50. I quaderni del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e	

		l'Adolescenza. Firenze 2010	
Genitori e figli tra storie intergenerazionali	L'attenzione all'apprendere dei genitori	ANIMAZIONE SOCIALE 243 Maggio 2010 – Gruppo Abele Torino di Maria Gaudio	

Schede azioni/progetti mappati nel 2011

Azione	Argomento	Ente/associazione	Scheda progetto allegato n.
Progetto verso l'autonomia per ragazze/i in situazione di svantaggio 18-21 anni	Coinvolgimento della comunità locale nel prendersi cura di ragazzi/e accolte in appartamenti comunali	Comune di Milano - CeA.S. - LACORDATA	www.lacordata.it
Giovani futuro e volontariato	Incontri e laboratori per educare i giovani al volontariato	Coordinamento centri servizi sul volontariato	http://www.minori.it/node/2642
Rete ChildONEurope	Incontro sulle città a misura dei ragazzi	Istituto degli Innocenti	www.childoneurope.org
Consigli dai ragazzi	Incontro di ragazzi sul tema della legalità	Provincia di Perugia	
IO Partecipo	Incontro di ragazzi sul tema della partecipazione	Pidida Liguria	http://www.arciragazzigenova.it/
Stati Generali della Partecipazione	Incontro adulti e ragazzi sul tema della Partecipazione	Pidida Nazionale	http://www.infanziaediritti.it/
Ricerca "Costruire senso negoziare spazi "	Ricerca sul tema della partecipazione	Valerio Belotti -Istituto degli Innocenti	http://www.minori.it/node/2475
Ricerca "Forme di partecipazione"	Ricerca sul tema della Partecipazione	Liliana Leone - Arciragazzi	http://www.arciragazzi.it/giovani/172-cittadinipercostituzione/502-online-i-risultati-della-ricerca-ftp-forme-in-trasformazione-della-partecipazione.html
Campagna "Io come TU "	Campagna per ribadire il diritto alla non discriminazione	Unicef	http://www.unicef.it/iocometu
Nonni SUD Internet 9° Edizione 2010-2011	Attività inclusione sociale e digitale	Fondazione per il Sud	

Prospettive e criticità

L'azione di monitoraggio intrapresa su questi temi ci consente di considerare quale punto di forza una cultura del dialogo intergenerazionale e della partecipazione sufficientemente consolidata, sia sul piano del lessico sia su quello metodologico operativo.
Dalla ricognizione delle schede di monitoraggio inviate a Ministeri e Regioni, l'azione "Costruire e sostenere i rapporti tra le generazioni" non sempre viene censita e spesso viene indicata come "tema non pertinente" agli ambiti di attività dell'Istituzione, ad eccezione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del MIUR.
Forse mai, come nel presente storico, è diventato possibile osservare e quasi toccare con mano le differenze che distinguono una generazione dall'altra.
Utilizzando questa prospettiva, che privilegia l'osservazione delle peculiarità e dei bisogni generazionali, risulta evidente che oggi nella stessa epoca coesistono molteplici "micro-generazioni", diverse per competenze acquisite, comportamenti, modalità di pensiero, valori di riferimento.
Ci sono molte interazioni tra persone di età diverse che avvengono al di fuori della famiglia.
Si dice e si pensa "ai miei tempi" o al "tempo dei miei genitori" come se non si vivesse nello stesso

secolo, come se un importante spezzone di vita non fosse stato vissuto in comune, con tante occasioni di contatto, personali e impersonali. Si tratta quindi di valorizzare il rapporto, contemporaneamente, sia nella sua dimensione strettamente comunicativa, sia nella dimensione educativa, cercando di fare in modo che le generazioni si incontrino e si arricchiscono reciprocamente.

Uno dei rischi degli interventi in questo ambito è rappresentato dal fatto che la partecipazione dei ragazzi sia limitata talvolta a mera "decorazione". Questo è a sua volta legato al rischio che la questione scompaia dall'agenda politica, soprattutto quando i bambini e i ragazzi sono visti solo come futuri adulti e non soggetti del presente. Per sostenere il cambiamento, occorre una politica attenta, con una peculiare capacità di ascoltare l'identità forte dei bambini e dei ragazzi, dei loro linguaggi, del loro modo di essere ed esprimere una visione del mondo, il riconoscimento della loro soggettività sociale. Nonché il forte riconoscimento del sistema delle professioni educative e sociali che con questi bambini, ragazzi e giovani hanno a che fare: questo aspetto in particolare è auspicato in tutti i progetti, ma pochi in realtà hanno avuto la fortuna di poterlo pienamente praticare.
Ad esempio diventa necessario che l'istruttore sportivo possa partecipare a corsi di formazione tenuti da professionisti nel campo della ricerca pedagogica e specificatamente anche in ambito educativo e nella gestione delle dinamiche di gruppo, di counseling e cenni sulla peer-education e il peer-counseling come accompagnamento e tutoring.

La complessità oggettiva del fare insieme, la consapevolezza delle interdipendenze, se da un lato sono requisito di una consapevole e matura forma di cittadinanza, dall'altro, se coniugate alla lentezza e vischiosità della macchina burocratica amministrativa, al venir meno dell'esercizio di responsabilità da parte dei decisori politici, a tutti i livelli dal nazionale al singolo Comune, rischia di paralizzare l'azione e di far diventare tutto estremamente complicato.
La riflessione culturale sul significato della partecipazione dei bambini e dei ragazzi porta a interrogarsi su quale sia il giusto equilibrio tra ricerca di autonomia e legame di dipendenza e ruolo.
Tutti i progetti mappati hanno connessioni ad altre esperienze: si tratta di contatti reali, previsti dal progetto stesso, oppure di riferimenti culturali e informativi, orizzonti di senso.
Mancano, tuttavia, scambi effettivi tra le diverse generazioni, la ricchezza delle esperienze stesse.
In generale appare fondamentale avviare un lavoro di posizionamento culturale sul diritto alla partecipazione, che conduca a riconoscere il diritto dei bambini ad essere ascoltati, che sappia farsi prassi, oltre ai contesti dei servizi socio-educativi, dell'educazione non formale anche in quelli della giustizia minorile, del lavoro amministrativo, della scuola. Metodologia questa che ritroviamo altresì nel Progetto P.I.P.P.I. voluto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a cui aderiscono 10 città tra quelle riservatarie della L. 285.
Esperienza pilota in corso, interessante metodologicamente e sotto il profilo delle prassi che mettono a confronto le diverse generazioni nel potenziare le risorse della diade genitoriale.
Molti genitori prendono le distanze dai saperi agiti dai propri padri e dalle proprie madri; sostengono che nel proprio essere genitori non c'è nulla che derivi dalle generazioni precedenti. Il ruolo giocato dalla trasmissione intergenerazionale dei saperi non sempre è esplicito, in alcuni casi si è poco inclini a riconoscere i modelli educativi ereditati che agiscono nelle scelte e nelle modalità relazionali con il bambino,come *bussola interna.*
Per alcuni genitori infatti ritrovare nei propri gesti, tracce delle cure ricevute, può costituire una sorpresa; un ricordo che affiora in un odore, può provocare stupore

Prospettive future
Partecipare significa non solo esercitare un proprio diritto, ma prendere coscienza che ogni diritto è portatore di una responsabilità nei confronti dell'altro, l'essenza di una cittadinanza consapevole.
- Sperimentazione di Forum regionali e nazionali dei ragazzi e delle ragazze;
- Promozione e valorizzazione delle esperienze locali di partecipazione sociale di bambini e ragazzi;

- Formazione di promotori e di facilitatori di partecipazione e di protagonismo;
- Linee guida orientative e manuale operativo per la promozione ed il sostegno della partecipazione di bambini/e e ragazze/i.

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale
AZIONE C04
PROMUOVERE L'ASCOLTO DEL MINORE

Analisi del contesto

Ascolto come dovere dei genitori, insieme a quelli di mantenimento, istruzione ed educazione nel codice civile
Come definito nell'articolo 30 della Costituzione e nell'articolo 147 del Codice civile ai genitori, in primo luogo, spetta l'educazione dei figli.
L'ascolto attivo come strumento fondamentale per educare, usato in tutte le età della crescita, a partire dal cogliere attraverso il pianto del neonato i suoi bisogni, per arrivare, poi, ad accompagnare i ragazzi nell'acquisizione di valori e di sentimenti.
Dalla recente indagine curata da Valerio Belotti[3] strutturata su tre fasce di età 11-13-15 anni, registriamo che oltre il 41% dei ragazzi/ragazze viene coinvolto nelle decisioni familiari.
Ma entrando meglio nel merito notiamo che in particolare i ragazzi/ragazze scelgono in maggioranza, da soli, le cose strettamente personali, come ad esempio la ragazza (93%), i libri da leggere (91%), come vestirsi (90%) ma le percentuali si abbassano di gran lunga quando le decisioni coinvolgono altri soggetti della famiglia come: acquisti importanti (45%) regole di casa da rispettare (18%), cosa mangiare a pranzo e a cena (18%). Una forte differenza tra le fasce di età la notiamo in particolare sulla scelta della scuola e sull'autonomia economica, che aumenta in termini percentuali in proporzione all'età (scegliere la scuola; 11anni 32% -13anni 55%-15anni 63%; come spendere i propri soldi: 11 anni 48%-13anni 64%- 5anni 75%).

Come linea guida nell'ambito scolastico
Il tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti nella scuola è particolarmente importante in quanto la scuola, almeno fino al compimento dell'obbligo, è potenzialmente l'unico ambiente frequentato da tutti i bambini e adolescenti. Quindi la scuola può e deve essere l'ambiente che offre ai bambini e agli adolescenti la possibilità di apprendere il significato culturale della partecipazione.
Proprio nel documento contenente le indicazioni per il curricola per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione predisposto dal Ministero dell'Istruzione nel 2007, si indica che è compito peculiare di questo ciclo scolastico porre le basi per l'esercizio della cittadinanza attiva.
Un altro strumento importante utile alla Pratica della Partecipazione è "Lo *Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*", approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 24.6.1998, n. 249.
Sempre a livello di scuola secondaria superiore la dimensione della partecipazione è prevista anche da un altro Decreto del Presidente della Repubblica, del 10 ottobre 1996, n. 567, "*Disciplina delle attività complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche" (e modifiche successive: Dpr 156/99; Dpr 301/05)* che istituisce a livello provinciale il Consiglio Provinciale degli studenti. La Consulta Provinciale degli studenti è un organismo istituzionale di rappresentanza studentesca su base provinciale.
Le Consulte Provinciali degli Studenti hanno una sede messa loro a disposizione e fondi propri che possono essere spesi solo dagli studenti che la compongono. I presidenti delle Consulte si riuniscono

[3] Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Costruire senso, negoziare spazi: ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, a cura di Valerio Belotti, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 50).

periodicamente in una Conferenza Nazionale, un organo che costituisce uno spazio utile allo scambio d'informazione sulle attività delle diverse Consulte, alla discussione dei problemi comuni delle Consulte e al confronto con il Ministro della Pubblica Istruzione.
Riprendendo in esame la sopracitata indagine curata da Belotti, da una prima lettura si rileva che, in ambito scolastico, la "partecipazione" sotto forma di consultazione avviene prevalentemente in occasioni di particolari situazioni ed eventi che rischiano di mettere in pericolo il clima in classe, ma che comunque non riesce mai a superare il 50% di soddisfazione.
Guardando i dati scopriamo: il 30% dei ragazzi/e partecipa alle decisioni delle gite scolastiche, il 37% partecipa alla costruzione del processo di valutazione, il 40% partecipa alle decisioni delle attività in classe, -anche se dall'analisi dei dati emergono molte differenziazioni tra varie fasce di età. La cosa che colpisce in questa analisi è la poca partecipazione della fascia 13 anni e 15anni, pur avendo a disposizione strumenti quali l'assemblea di classe dove eventualmente poter decidere delle cose da sottoporre agli insegnanti nel consiglio di classe, dove gli studenti hanno di diritto due rappresentanti.

In tutti i procedimenti giudiziari che riguardano un minore, determinandone le modalità
Tuttavia se da un lato, in ambito civile, si riconosce la portata innovativa dovuta alla piena entrata in vigore della legge 149/2001, a partire dal luglio 2007, nonché all'entrata in vigore della legge 54/2006, nello specifico dell'ascolto del minore, si rileva come nei procedimenti di adozione viene mantenuto l'obbligo di sentire il minore che ha compiuto 12 anni o un età inferiore in quanto capace di discernimento.
Per quanto concerne poi l'ascolto del minore nei procedimenti di separazione nonostante il disposto della Legge 54/2006, permangono differenti interpretazioni con conseguenti prassi non omogenee tra i vari tribunali. In ambito penale invece non si segnalano novità normative, e la prassi è ancora disomogenea sul territorio nazionale.

Nelle procedure relative ai trattamenti sanitari, ove possibile
Anche in ambito sanitario il minore deve essere informato durante il percorso di diagnosi e cura e partecipare attivamente al consenso alle cure.

In Italia i codici deontologici degli ordini professionali sanitari hanno nel tempo, almeno parzialmente, recepito tali istanze. In merito al consenso informato, il **Codice Deontologico dei Medici** equipara tra loro minori, interdetti e inabilitati e richiama genericamente l'opportunità che il medico rispetti "l'obbligo di dare informazioni al minore e di tenere conto della sua volontà, compatibilmente con l'età e con la capacità di comprensione, fermo restando il rispetto dei diritti del legale rappresentante.

Anche il **Codice Deontologico degli Infermieri** appare molto simile: "L'infermiere si adopera affinché sia presa in considerazione l'opinione del minore rispetto alle scelte terapeutiche, in relazione all'età e al suo grado di maturità" e si impegna a promuovere la tutela delle persone in condizioni che ne limitano lo sviluppo o l'espressione di sé, quando la famiglia e il contesto non siano adeguati ai loro bisogni".

Quasi tutti tra i più grandi ospedali per bambini, tra cui: Meyer (Firenze), Bambin Gesù (Roma), Burlo Garofolo (Trieste), Gaslini (Genova), S. Anna (Torino), Salesi (Ancona), Santobono (Napoli), Ospedale dei Bambini (Palermo), Ospedale dei Bambini (Brescia), hanno adottato la **Carta dei Diritti del Bambino in ospedale** strutturata su 14 articoli di cui l'articolo 7 definisce che il ragazzo/a va informato e ascoltato.

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Provincie autonome

Normativa, atti di indirizzo e linee guida di riferimento

Tipo atto	**Numero e data**	**Oggetto**
Costituzione Italiana	Art. 30	Definisce che l'educazione dei ragazzi e delle ragazze spetta ai genitori
Codice civile	Art. 147	Definisce che l'educazione dei ragazzi e delle ragazze spetta ai genitori
Legge	L. 176/91	Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989
DPR	DPR. 567/96	Disciplina delle attività complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche Modificato e integrato dal DPR 156/99 e dal DPR 301/2005 Definisce strumenti di "partecipazione" nelle scuole superiori come le Consulte Provinciali.
DPR	DPR 249/98	Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria. Modificato dal DPR 235/2007
Legge	L. 149/2001	Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile
Legge	L. 54/2006	Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli

Codici deontologici

Codice di Deontologia Medica	Art. 38 - Autonomia del cittadino e direttive anticipate - Definisce l'importanza di dare informazioni ai ragazzi/ragazze
Codice di Deontologia Infermieristica	Definisce l'importanza di dare informazioni ai ragazzi/ragazze

OBIETTIVO

Denominazione
Promuovere politiche per l'infanzia che favoriscano l'ascolto del minore.

AZIONE/INTERVENTO

Denominazione
Specificare l'ascolto:
1. come dovere dei genitori, insieme a quelli di mantenimento, istruzione ed educazione nel codice civile;
2. come linea guida in ambito scolastico;
3. in tutti i procedimenti giudiziari che riguardano un minore, determinandone le modalità
4. nelle procedure relative ai trattamenti sanitari, ove possibile;
5. nel più ampio quadro degli interventi dei servizi assistenziali e socio-sanitari

Atti delle amministrazioni in merito all'ascolto

Azione	Argomento	Ente
DGR 511/2011	Istituzione Osservatorio Regionale per monitoraggio del rispetto dei Diritti del Bambino in ospedale	Regione Toscana
LR 18/2011	Contributi agli enti locali per attivazione Percorsi partecipati per i giovani alla Politica	Emilia Romagna

Premessa

L'essere ascoltati è un diritto dei bambini e degli adolescenti sancito dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza approvata il 20 novembre del 1989.

La Convenzione, che rende i minori "soggetti di diritto" e non più "oggetti", è entrata in vigore in Italia con la legge di ratifica 27 maggio 1991 n. 176.

Ai minori in quanto soggetti di diritti vanno garantite le informazioni e l'ascolto su tutte le cose che li riguardano; non solo perché definito dalla legge, ma per costruire con loro un "Patto intergenerazionale" utile al cambiamento della società.

L'ascolto

Proprio all'articolo 12 della sopracitata convenzione cita :

1. "Gli Stati parti garantiscono al bambino e alla bambina, al ragazzo e alla ragazza capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che li interessi, le opinioni del bambino e della bambina, del ragazzo e della ragazza essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto dell'età e del grado di maturità.
2. A tal fine, si darà in particolare al bambino e alla bambina, al ragazzo e alla ragazza la possibilità di essere ascoltati in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che li concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale."

Sicuramente l'ascolto come "sentire attivo" richiede l'attivazione di un processo in cui l'adulto sia disposto ad informare, ascoltare l'opinione del ragazzo/a, a comprendere e dare risposte.

Un vocabolo nuovo con un contenuto nuovo

La prima novità è l'ingresso dello stesso vocabolo ascolto. La legge prevedeva già che in alcuni procedimenti il minore fosse sentito o, meno frequentemente, udito (con locuzioni come "sentito il minore", o "previa audizione del minore").

Il cambiamento dal "sentire" o "udire" all'"ascoltare" non è stato però solo terminologico, perché al verbo ascoltare viene attribuito un significato più pregnante.

Il sentire o udire è venire a conoscenza di qualcosa attraverso l'orecchio, è dunque un fatto fisico che può anche essere solo passivo: posso sentire un bambino che piange o ride o chiama, e non fare nulla, o posso sentirlo in modo disattento, solo formale. Con l'ascolto si rappresenta invece un sentire attivo. Ascolto è entrare in relazione con il bambino; è avere e mostrare per lui particolari attitudini di attenzione, rispetto, accompagnamento; è rispondergli quando ci parla; è avere riguardo e considerazione alle sue parole e anche alle sue emozioni, alle sue aspirazioni, alle sue inclinazioni, ai suoi desideri e in qualche modo ai segnali extra-verbali che invia; è guardarlo con empatia e, nell'ascolto genitoriale, con affetto. A questo livello l'ascolto consiste non solo in un'azione (il sentire) ma in una particolare attenzione (la comprensione) dimostrando al bambino che ciò che dice è importante.

In ogni caso ascoltare, udire e sentire successivamente sono divenuti sinonimi, come appare dall'art. 155-sexies codice civile che nello stesso significato di ascolto attivo parla di "ascolto del minore", di "audizione del figlio minore" e di "sentite le parti". Perciò quando troviamo scritto in una legge che il minore va sentito o udito, si deve intendere che ciò deve farsi con le regole e i contenuti dell'ascolto.

L'ascolto come comunicazione dell'opinione

Una seconda novità è che, nell'art. 12 della Convenzione dei diritti del fanciullo, per la prima volta

troviamo definito qual è l'oggetto dell'ascolto, l'opinione del bambino, che il mondo adulto deve ascoltare e prendere in considerazione. Il genitore, l'insegnante, il giudice, il medico o l'assistente sociale non possono più dire al bambino: "la tua opinione non mi interessa", devono chiedergli la sua opinione.
Che cosa è l'opinione? È ben più di un generico orientamento soggettivo, è l'espressione di aspirazioni o di preferenze, di stati d'animo, di legami e di attaccamenti, di disagi e di affetti, quelli che la dottrina sociologica chiama fatti di sentimento, che attengono a una decisione, anche se il bambino può accompagnare e spiegare la propria opinione con il racconto di fatti reali.

L'ascolto come modello generale
Una terza novità è che l'ascolto viene proposto come un modello generale. L'art. 12, comma primo, della Convenzione dei diritti del fanciullo chiede che gli Stati garantiscano al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente le sue opinioni su ogni questione che lo interessa, dunque in ogni contesto in cui egli si trova, mentre il secondo comma si riferisce al suo ascolto nelle procedure.
L'ascolto delle opinioni diventa così un diritto della personalità del minore nei confronti della comunità adulta che si prende cura di lui. Di regola le prime persone tenute ad assicurare un tale diritto sono i genitori, che sono i titolari della responsabilità educativa; poi le altre persone e istituzioni che hanno la responsabilità del bambino, come una famiglia affidataria o una comunità o la scuola; e, infine, le istituzioni pubbliche nel corso delle procedure giudiziarie, amministrative, sociali o sanitarie che riguardano il minore[4].

DESTINATARI FINALI

- Diretti: Bambini e adolescenti, famiglie, magistrati, avvocati, servizi degli enti locali, scuole
- Indiretti: sistema sociale allargato

ALTRI STRUMENTI DI MONITORAGGIO

Audizioni

Ospedale Bambin Gesù, Dott.ssa Caterina Offidani, 22 febbraio 2012
È stata preso in esame il processo relativo al ricovero del ragazzo /ragazza in ospedale con particolare attenzione alla fase dell'ascolto.

Garante Lazio, Dott. Francesco Alvaro, 22 Febbraio 2012.
Sono state prese in esame le attività relative al coinvolgimento dei ragazzi / ragazze in particolare agli appuntamenti annuali che il Garante dedica all'ascolto.

Schede azioni/progetti mappati

Azione	Argomento	Ente/associazione attuatore e collaborazioni	Riferimenti
Progetto "Vivere in comunità. Lo raccontiamo con le ragazze e i ragazzi"	Vivere la comunità in tutti i procedimenti giudiziari che riguardano un minore, determinandone le modalità	Regione Veneto anno 2008	
Progetto "Partecipiamo!"	Interventi servizi assistenziali e socio sanitari, ma anche le altre voci in	Ministero Lavoro anno 2009	

[4] Tratto da un articolo di Piercarlo Pazè, direttore della rivista MinoriGiustizia.

	maniera indiretta	coll. CNDA, Regione Abruzzo, Anci, USR	
Servizio 114 – Emergenza Infanzia	Interventi servizi assistenziali e socio sanitari, ma anche le altre voci in maniera indiretta	Dipartimento Pari Opportunità anno 2009	
Tavolo di coordinamento L. 285/97	Interventi servizi assistenziali e socio sanitari, ma anche le altre voci in maniera indiretta	Ministero Lavoro, Direzione Infanzia e adolescenza anno 2010 coll. CNDA	http://www.minori.it/cittariservatarie
Sùdtiroler Jugendring (Comunità Giovanile)	Interventi servizi assistenziali e socio sanitari, ma anche le altre voci in maniera indiretta	Provincia autonoma Bolzano anno 2010 coll. associazioni giovanili locali	http://www.jugendring.it/partizipation.html
Approvazione programma annuale Associazione "Camina".	Promozione di opportunità di partecipazione diretta da parte di bambini, bambine e adolescenti nella valutazione delle politiche	Regione Emilia Romagna dal 2010 coll. Associazione Camina	http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/studenticittadini/aapp/approfondire/approfon/Diritti_partecipa/par_pagine/laboratori/pagine_lab/paginalaboratori/laboratorio/pag_camina.htm
Consiglio Regionale dei Ragazzi della regione autonoma Friuli Venezia Giulia opuscolo informativo	A seguito della costituzione del primo consiglio Regionale dei Ragazzi (Novembre 2009), È stato avviato un progetto di promozione e diffusione dei Consigli comunali dei Ragazzi nella regione.	Friuli Venezia Giulia anno 2010	http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/AT3/ARG26/
Congresso Internazionale "Come Parlare ai minori "	Ascolto in tutti i procedimenti giudiziari che riguardano un minore, determinandone le modalità	Giunta Provinciale Trento anni 2010/2011	
Tavolo di coordinamento L. 285/97	Interventi servizi assistenziali e socio sanitari, ma anche le altre voci in maniera indiretta	Ministero Lavoro, Direzione Infanzia e adolescenza anno 2011 coll. CNDA	http://www.minori.it/cittariservatarie

Schede azioni/progetti mappati nel 2011

Azione	**argomento**	**Ente/associazione**	**Riferimenti**
Teen-press	Giovani Giornalisti	Istituto degli Innocenti	http://www.teenpress.minori.it/
Campagna "Uno su cinque" anno 2010	Combattere la violenza	Dipartimento Pari Opportunità	
Campagna 114 "Emergenza Infanzia" anno 2011	Promozione del numero di pubblica emergenza 114	Dipartimento Pari Opportunità	
Campagna "La regola del qui non si tocca" 2010	Campagna di sensibilizzazione attraverso la diffusione di una guida ai genitori	Consiglio d'Europa	http://www.quinonsitocca.it/underwear_it.asp
Giffoni Film	Giovani elaborano e giudicano film e video, che trattano tematiche che li riguardano	Fondazione	http://www.giffonifilmfestival.it/
In line@ con la	Educare i ragazzi alla	Ciaf Edda Fagni	http://www.comune.livorno.it/p

Costituzione	Costituzione		ages.php?id=8335&lang=it
Concorso per giovani giornalisti	Progetto/concorso nazionale ed internazionale di giornalismo ambientale per bambini e ragazzi	Giornalisti nell'erba - gNe	http://www.giornalistinellerba.org/il-concorso/
Giovani futuro e volontariato	Incontri e laboratori per educare i giovani al volontariato	Coordinamento centri servizi sul volontariato	http://www.minori.it/node/2642
Rete Child ON Europe anno 2011	Incontro sulle città a misura dei ragazzi	Istituto degli Innocenti	www.childoneurope.org
Consigli dai ragazzi anno 2010	Incontro di ragazzi sul tema della legalità	Provincia di Perugia	
IO Partecipo anno 2011	Incontro di ragazzi sul tema della partecipazione	Pidida Liguria	http://www.arciragazzigenova.it/
Stati Generali della Partecipazione anno 2011	Incontro adulti e ragazzi sul tema della Partecipazione	Pidida Nazionale	http://www.infanziaediritti.it/
Ricerca "Costruire senso negoziare spazi " anno 2011	Ricerca sul tema della partecipazione	Valerio Belotti -Istituto degli Innocenti	http://www.minori.it/node/2475
Ricerca "Forme di partecipazione" anno 2011	Ricerca sul tema della Partecipazione	Arciragazzi A cura di Liliana Leone -	http://www.arciragazzi.it/giovani/172-cittadinipercostituzione/502-online-i-risultati-della-ricerca-ftp-forme-in-trasformazione-della-partecipazione.html

Prospettive e criticità

Su l'ascolto dei ragazzi e delle ragazze è difficile identificare Punti di forza, non solo per la mancanza di dati, ma prevalentemente per la mancanza di una "Cultura dell'ascolto" in generale, in particolare dei ragazzi e delle ragazze.

Criticità

- Manca una cultura dell'ascolto come pratica quotidiana.
- Nessun atto prodotto dalle amministrazioni centrali negli anni 2010-2011, pochi quelli prodotti dalle amministrazioni periferiche nel 2010-2011.
- Pochissime le azioni attivate dalle amministrazioni centrali e periferiche che incentivano l'ascolto.
- Mancano i dati relativi alle risorse investite per facilitare l'ascolto.
- Nessuna ricerca è stata attivata su i livelli di ascolto sia sugli ambiti GIUDIZIARI, SANITARI e sui SERVIZI ASSISTENZIALI.
- Mancano tutti i dati relativi agli strumenti e alle modalità di ascolto dei ragazzi /ragazze sulle questioni che riguardano le città.
- La mancanza di dati rende difficile identificare "Indicatori" per il monitoraggio.
- Infine fatto grave a oggi non sono stati coinvolti i ragazzi e le ragazze nel monitoraggio del piano.

Possibili linee di sviluppo

Per rendere sempre più attivo l'ascolto dei ragazzi e delle ragazze, oltre ad intervenire con qualche legge che meglio focalizzi la materia e la sua applicazione, probabilmente bisogna intervenire in maniera forte sull'aspetto "culturale" sia attraverso la formazione, sia attraverso la sperimentazione di buone prassi.

Possibili azioni di miglioramento:

- promuovere il diritto del minore ad essere ascoltato (campagna nazionale)

- definire linee guida orientative e manuale operativo per la promozione e il sostegno della partecipazione
- definire i livelli essenziali della partecipazione dei ragazzi e delle ragazze
- attivare una banca dati (costantemente aggiornata) sul tema dell'ascolto (ai vari livelli) e pubblicizzazione delle buone prassi
- sperimentazione dei forum regionali e del forum nazionale dei ragazzi, delle ragazze e degli adolescenti
- formazione di promotori e facilitatori dei processi di partecipazione e protagonismo dei ragazzi e delle ragazze.

Direttrice di azione:
Promuovere l’interculturalità

SCHEDA MONITORAGGIO
del Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva

Direttrice di azione: Promuovere l'interculturalità
AZIONE D01
RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DEGLI STRANIERI

INDICATORI E STATISTICHE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Analisi di contesto
Non esiste, ad oggi, una trattazione organica della materia, né sono disponibili dei dati omogenei e disaggregati che diano conto dell'ampiezza e della consistenza del fenomeno.
I dati e le considerazioni di seguito riportati sono tratti da fonti differenti, rintracciabili in documenti dell'Unione europea (c.d. Libro Verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea - direttiva 2003/86/CE, Bruxelles, 15.11.2011), nel Quarto Rapporto EMN (Rete Europea Migrazioni), a cura del Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili, Immigrazione e Asilo, nonché in siti "specializzati" (Save the Children, OIM, ecc.) che hanno pubblicato sentenze dei Tribunali italiani sulla materia, consentendo una difficile e complessa ricognizione della tipologia del fenomeno, delle problematiche e delle prospettive ad esso collegate.
Gli esiti della rilevazione relativa all'anno 2010 confermano, ancora una volta, la complessità nella quale si trovano ad agire le istituzioni preposte e le difficoltà incontrate dai migranti presenti in Italia che chiedono il ricongiungimento familiare.
Relativamente all'anno 2010 il numero di minori stranieri residenti in Italia è di 993.238 unità (il 21,7% sul totale degli stranieri residenti). Il 70,8% degli infraquattordicenni vive nel Nord – Ovest d'Italia, mentre l'incidenza più bassa si ha nel Sud Italia. È netta la distinzione fra i luoghi dell'inserimento stabile (Nord Italia) e quelli dell'arrivo (Sud e Centro Italia).
Il numero dei ricongiungimenti familiari esula dal numero dei visti di ingresso collegati ai decreti flussi annuali: gli ingressi per ricongiungimento familiare, infatti, non sono determinati dai decreti flussi, ma dalla volontà del migrante già presente in Italia, nonché dalla sua capacità di soddisfare le condizioni stabilite dalla legge.
Il numero dei visti di ingresso (nazionali) rilasciati in Italia nel 2010 è di 218.318, di cui la maggior parte (n. 91.224 corrispondente al 41,8%) per motivi di famiglia (fonte: IV Rapporto EMN Italia). Esaminando i dati relativi ai titoli di soggiorno emessi nel corso del 2010, si osserva che il 60,9% dei permessi di soggiorno è stato emesso per motivi di lavoro e il 30,6% in seguito a ricongiungimento familiare. Rispetto alla passata annualità, nel 2010, i permessi di soggiorno per motivi di lavoro sono aumentati del 14,3% e quelli per motivi familiari del 15,8%.
Per quanto riguarda i Paesi di provenienza, sia nei dati relativi al rilascio dei visti di ingresso, sia in quelli più strettamente connessi al soggiorno, si è riscontrato un consolidamento delle presenze di collettività che hanno mostrato una spiccata tendenza all'insediamento definitivo: Cina, Marocco, Albania, Ucraina, India, Moldavia. Non si è in possesso di dati relativi ai minori coinvolti nel ricongiungimento familiare.
Il tema del ricongiungimento familiare ha permesso di "aprire" alcune finestre, sovvertendo la prospettiva di lettura del fenomeno e considerandolo dal punto di vista del ricongiungimento con i propri familiari del minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato, ovvero dal punto di vista del "rimpatrio assistito" che deve avvenire nel rispetto dell'interesse superiore del minore, previa manifestazione di una sua precisa volontà a essere rimpatriato. In tal senso il

gruppo di lavoro n. 3, in considerazione del considerevole aumento del fenomeno e del fatto che l'azione Minori Stranieri non accompagnati, non è specificamente prevista nel Piano Infanzia e Adolescenza, ha deciso di inserire considerazioni e dati sui MSNA nella presente scheda, in modo da dare contezza del dimensionamento del fenomeno e della sua specificità che richiede la messa in campo di competenze e saperi specialistici, oltre che attitudini all'ascolto attivo ed alla capacità di instaurare relazioni basate sulla fiducia ed in cui la dimensione del sentire, dei vissuti emozionali e dell'empatia giocano un ruolo fondamentale.
In particolare, per quanto riguarda i minori, gli ultimi anni in Italia sono stati caratterizzati dall'arrivo nelle nostre coste o dalle frontiere di numerosi minori non accompagnati, che hanno indotto il Governo nell'anno 2011 a decretare lo stato d'emergenza.
Si è passati da 789 minori del 2006 a 1450 nel 2007; in base ai dati forniti dalle autorità di Pubblica sicurezza, a novembre 2008 il numero dei minori stranieri non accompagnati ammontava già a 1712.
Nell'anno 2010 i MSNA contattati o presi in carico sono stati n. 4.588 (Fonte: IV rapporto ANCI Cittalia).
Particolarmente, in occasione della grave emergenza umanitaria verificatasi nei primi mesi del 2011, in concomitanza con gli eccezionali flussi migratori provenienti dal Nord Africa, il numero dei minori stranieri non accompagnati giunti sul nostro territorio ha subito una sensibile impennata. Con l'inizio del 2011 infatti si è assistito ad una situazione migratoria in sensibile movimento e con caratteristiche notevolmente diverse rispetto alla precedente fase. All'esplodere della cosiddetta "primavera araba", che ha interessato gran parte della fascia dei Paesi nordafricani (in particolare Tunisia e Egitto) per tutto il primo semestre del 2011, sono aumentati notevolmente di volume i flussi migratori provenienti dal Maghreb, che si sono imposti all'attenzione dell'opinione pubblica europea e mondiale nelle forme di una vera e propria emergenza umanitaria.
In circa 3 mesi (dal 3 luglio al 27 settembre 2011) sono stati 1.028 i minori non accompagnati trasferiti da Lampedusa in Strutture a Termine (SAT), pari al 40% circa dei minori non accompagnati sbarcati a Lampedusa dall'inizio del 2011 (2.594) (Fonte: Rapporto MSNA Save the Children ottobre 2011)
Il Comitato per i Minori stranieri non accompagnati (istituito ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. 286/1998), incardinato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che lo presiede, opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati e dei minori accolti. In particolare, effettua il censimento dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio dello Stato, tramite le segnalazioni provenienti dalle Istituzioni territoriali (Comuni. Questure, Procure e Tribunali per i Minorenni, Strutture di accoglienza) che a vario titolo hanno competenza sui minori stranieri non accompagnati, vigila sulle modalità di soggiorno dei minori; coopera con le amministrazioni interessate; accerta lo status del minore non accompagnato; svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali; adotta i provvedimento di rimpatrio assistito; Infine, ai sensi dell'art. 32, comma 1 bis, del dlgs 286/1998, a tale organo è chiesto il parere per il rilascio del permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato, affidato o sottoposto a tutela, che raggiunga la maggiore età. Ciò rappresenta una importante novità legislativa di cui si dirà in seguito.
A livello dell'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, nel 2011, ha emanato la Raccomandazione n. 1969 dal titolo "I minori non accompagnati in Europa: le questioni connesse all'arrivo, al soggiorno ed al ritorno".
In Italia, di fronte "all'eccezionale afflusso", il Presidente del Consiglio dei Ministri, con Decreto del 12 febbraio 2011 ha dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2011. Con successivo Decreto del 6 ottobre 2011 lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2012.
Con Ordinanza n. 3933 del 13/04/2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha individuato nel capo del Dipartimento della protezione civile il Commissario delegato per la realizzazione di tutti

gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria. Successivamente, l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3934 del 21/04/2011 ha previsto che il Commissario delegato può avvalersi dell'opera di soggetti attuatori per espletare le iniziative finalizzate al superamento dell'emergenza. Con Decreto rep. N. 2436 del 18/05/2011, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato nominato dal Commissario delegato soggetto attuatore per l'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati giunti via mare come conseguenza della crisi del Nord-Africa.
Le Strutture di Accoglienza Temporanea (SAT) per minori stranieri non accompagnati giunti nella crisi, sono state identificate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nominato "Soggetto attuatore per l'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati", come strutture che si devono far carico della prima accoglienza in attesa del loro trasferimento in comunità di accoglienza per minori. Il trasferimento dei minori in queste strutture si è reso necessario anche al fine di ridurre il numero dei minori presenti a Lampedusa, nonché di abbreviare i lunghi tempi di permanenza dei minori sull'isola, in condizioni di accoglienza del tutto inadeguate. L'inadeguatezza di queste strutture, improvvisate e prive di operatori con adeguata esperienza nei sistemi di accoglienza e protezione, è stata più volte denunciata da organismi ed associazioni internazionali che operano nel campo della tutela dei minori.
Per ultimo si segnala che la Commissione parlamentare per l'Infanzia e l'adolescenza, nella seduta del 27 marzo 2012 ha approvato un documento a conclusione dell'indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati (*deliberata nella seduta del 23 ottobre 2008).*

TIPOLOGIA AZIONE

Denominazione
Atti delle Amministrazioni centrali coordinati con le Regioni e le Province autonome

Indicatori

a. numero atti adottati nell'anno 2011
   relativi al ricongiungimento familiare:
   in Italia n. 2 (decreto interministeriale 11.5.2011, DPR 14.09.2011)
   in Europa: n 1 Libro Verde

   relativi ai minori stranieri non accompagnati
   in Italia n. 7 (Legge 2.8.2011 n.129, DPCM del 12.2.2011 e del 6.10.2011, OPCM n. 3933 del 13.4.2011, OPCM n. 3934 del 21.4.2011, Decreto del Commissario delegato alla Protezione civile n. 2436 del 18.5.2011, Documento della Commissione parlamentare Infanzia e Adolescenza del 27.3.2012)
   in Europa n 1: Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 1969 del 2011

b. tipo di atti

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Documento della Commissione parlamentare Infanzia e Adolescenza	27.3.2012	Documento a conclusione dell'indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati	

Il Documento consegna ai rappresentanti istituzionali un quadro di informazioni assai esauriente sulla condizione dei minori stranieri in Italia e un piano di interventi che scaturisce dall'accertamento delle troppe inosservanze quando non addirittura delle violazioni dei principi

sanciti dalla Convenzione ONU: dai problemi connessi alla loro identificazione, all'inadeguatezza della prima accoglienza fino alla fase della cosiddetta seconda accoglienza che deve incrociare politiche per l'inclusione dei minori nel tessuto sociale, dell'istruzione e della formazione. Deve, insomma, concorrere a costruire le fondamenta di una loro permanenza in Italia una volta raggiunta la maggiore età. Per i minori (ciò vale in particolare per gli afghani) che invece attraversano il nostro territorio non per restare ma per raggiungere familiari che risiedono in altri Paesi Ue, occorre pensare invece a viaggi assistiti.
Tra le proposte che la Commissione avanza ci sono la messa in campo di una vera e propria task force, formata da personale specializzato e rappresentanti delle ONG accreditate, in grado di procedere tempestivamente all'identificazione dei minori stranieri non accompagnati fin dal momento della prima accoglienza, al fine di garantire un'efficace tutela dei diritti di queste persone. L'adozione di una procedura certa e uniforme su tutto il territorio nazionale, attestata dal rilascio di un vero e proprio documento d'identità e registrata nelle banche dati degli organi competenti alla gestione delle presenze dei minori stranieri, che si avvalga dove necessario di tecnologie non invasive, utilizzate da personale specializzato, come il riconoscimento biometrico del minore straniero non accompagnato. La promozione di collaborazioni bilaterali tra l'Italia e i Paesi di provenienza dei minori stranieri non accompagnati, al fine di conoscere gli specifici motivi che li spingono a migrare nonché le situazioni socioeconomiche di partenza e per poter attivare risposte nei Paesi di emigrazione (adozioni a distanza, percorsi di migrazione accompagnata, mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine anche in vista di una eventuale opzione di ritorno nel proprio Paese, ecc.). Innovativa è la proposta di trasformare parte dei sussidi per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, in particolare di quelli provenienti dalla Libia, in borse lavoro per minori ultrasedicenni. Il rifinanziamento del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati gestito dall'ANCI. L'attivazione di procedure di affidamento familiare temporaneo per i minori stranieri non accompagnati secondo le nome previste in materia dall'ordinamento. Formazione del personale (militare e non) impiegato presso i luoghi più strategici per i flussi migratori come porti e frontiere, in collaborazione con il personale delle ONG accreditate. Gare pubbliche per l'accreditamento delle comunità alloggio cui possono essere affidati i minori stranieri non accompagnati con fissazione di requisiti oggettivi sia di carattere economico-gestionale che in termini di risorse umane. L'attività e gli standard di accoglienza e assistenza delle case stesse devono essere sottoposte a forme di controllo periodico. Inoltre all'interno delle case di accoglienza dove sono ospitati i minori stranieri dovranno essere attivati percorsi di reale integrazione tali da motivare il minore a non allontanarsene. Creazione, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e in collaborazione con le ONG accreditate, di percorsi di emigrazione assistiti per quei minori non accompagnati che transitano attraverso l'Italia manifestando l'intenzione di raggiungere altri paesi europei dove hanno residenza loro familiari. Opportuni controlli in tal senso eviterebbero a questi minori viaggi rischiosissimi e l'incertezza del futuro.

RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Direttiva U.E.	15.11.2011	Libro Verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione Europea	
Decreto interministeriale	11.5.2011	Requisiti e condizioni per il rilascio dei visti d'ingresso di cittadini stranieri in Italia	GURI 2.12.2011
D.P.R.	N. 179 14.9.2011	Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione	GURI 11.11.2011

		e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286“	

Riguardo alla normativa che regola il tema del ricongiungimento familiare, in riferimento al recepimento della giurisprudenza internazionale ed europea, continuano a permanere difficoltà nell’assolvimento di tutti gli adempimenti richiesti dalla legge in tema di ricongiungimento familiare, nonché, come rilevato dalla stessa Commissione europea in riferimento alla **direttiva 2003/86/CE**, problemi di attuazione nazionale, di recepimento non corretto e carenze del testo, giungendo alla conclusione che la direttiva lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità troppo ampio nell’applicare le clausole facoltative, in particolare per quanto riguarda il periodo di attesa autorizzato, il livello di reddito richiesto e le eventuali condizioni di integrazione.
Il **2 dicembre 2011** è stato pubblicato sulla GURI il **decreto interministeriale** che indica requisiti e condizioni per il rilascio di visti d’ingresso di cittadini stranieri in Italia. Per i minori è necessario l’atto di assenso del genitore all’espatrio.
In particolare l’art. 3 del suddetto decreto stabilisce che l’ingresso in territorio nazionale di minori stranieri in possesso dei requisiti previsti per ciascuna delle tipologie di visto è subordinato all’acquisizione, da parte della rappresentanza diplomatico-consolare, anche dell’atto di assenso all’espatrio sottoscritto da ciascuno degli esercenti la potestà genitoriale che non accompagnino il minore nel viaggio, o in loro assenza dal tutore legale. L’assenso all’espatrio viene fornito secondo le norme vigenti nel paese di residenza del minore.
Il **D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179** - Regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato a norma dell’articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 è stato pubblicato nella G.U. dell’ 11 novembre 2011, n. 263. Lo straniero, di età superiore a 16 anni, che presenta istanza di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, allo sportello unico per l’immigrazione presso la prefettura, o alla questura competente, stipula con lo Stato un accordo di integrazione articolato per crediti. L’accordo è redatto in duplice originale, di cui uno è consegnato allo straniero, tradotto nella lingua da lui indicata o, se ciò non è possibile, inglese, francese, spagnola, araba, o cinese, albanese, russa o filippina, secondo la preferenza indicata dall’interessato. Per lo Stato, l’accordo è stipulato dal prefetto o da un suo delegato.
Non rientrano nell’ambito di applicazione del Regolamento i minori non accompagnati o legalmente affidati e gli stranieri che ottengono un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base di un progetto di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell’art. 18 del TU immigrazione (art. 8 del regolamento).
Il regolamento fissa i criteri e le modalità per la sottoscrizione da parte dello straniero dell’accordo di integrazione, previsto dal cosiddetto Testo unico sull’immigrazione, i casi straordinari di giustificata esenzione dalla sottoscrizione; disciplina, poi, i contenuti, l’articolazione per crediti e i casi di sospensione dell’accordo, le modalità e gli esiti delle verifiche alle quali l’accordo è soggetto. Infine il Regolamento definisce le modalità per l’istituzione dell’anagrafe nazionale degli intestatari degli accordi di integrazione.
All’atto della sottoscrizione dell’accordo, sono assegnati allo straniero sedici crediti corrispondenti al livello A1 di conoscenza della lingua italiana parlata ed al livello sufficiente di conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia. Firmando l’accordo lo straniero si impegna a conseguire entro due anni una conoscenza poco più che elementare (livello A2) dell’italiano e una conoscenza “sufficiente” dei “principi fondamentali della Costituzione”, delle “istituzioni pubbliche” e “della vita civile in Italia”, in particolar modo per quanto riguarda sanità, scuola, servizi sociali, lavoro e obblighi fiscali e si impegna poi a far frequentare ai figli la scuola dell’obbligo e si dichiara di aderire alla “Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione” del ministero dell’Interno.
Entro tre mesi dalla firma lo straniero deve seguire un mini-corso gratuito di “formazione civica e informazione sulla vita civile” che dura tra cinque e dieci ore, svolto nella propria lingua d’origine o, se questo non è possibile, in una lingua a scelta tra: inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese,

albanese, russo e filippino. In questa occasione si ricevono anche informazioni sulle "iniziative a sostegno del processo di integrazione" (come ad esempio corsi gratuiti di italiano) attive nella provincia.
L'integrazione si misura con dei punti (o crediti), sedici dei quali vengono assegnati automaticamente alla firma dell'accordo. I punti sono associati alle conoscenze linguistiche, ai corsi frequentati e ai titoli di studio di ogni straniero e a determinati comportamenti (p. es. la scelta del medico di base, la registrazione del contratto di locazione, lo svolgimento di attività imprenditoriali o di volontariato). I punti però si perdono in caso di condanne penali anche non definitive, misure di sicurezza personali e illeciti amministrativi e tributari.
A due anni dalla firma, lo Sportello Unico per l'Immigrazione esamina la documentazione presentata dallo straniero (attestati di frequenza a corsi, titolo di studio ecc.) o, se questa manca, lo sottopone a un test. In entrambi i casi la verifica si chiude con l'assegnazione di un punteggio: da 30 punti in su, l'accordo si considera rispettato, da 1 a 29 lo straniero è "rimandato", con l'impegno a raggiungere quota 30 entro il successivo anno, mentre se i punti sono 0 o meno il permesso di soggiorno è revocato e nei confronti dello straniero è adottato il provvedimento amministrativo di espulsione.
Il Ministero dell'Interno curerà un'anagrafe dei firmatari dell'accordo di integrazione, nel quale saranno registrati anche tutti i punteggi, le cui variazioni verranno di volta in volta comunicate ai diretti interessati. Questi potranno naturalmente accedere all'anagrafe anche per controllare la loro posizione.

MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Tipo atto	Numero e data	Oggetto	Estremi di pubblicazione
Raccomandazione del Consiglio d'Europa	n. 1969 del 2011	"I minori non accompagnati in Europa: le questioni connesse all'arrivo, al soggiorno ed al ritorno"	
Legge	n. 129 del 2 agosto 2011	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. (11G0178)	G.U.R.I. 5.8.2011
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri	12.2.2011	Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa	GURI n. 42 del 21.2.2011
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri	6.10. 2011	Proroga dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa	GU n. 235 dell'8 ottobre 2011
Ordinanza del PCM	n. 3933 del 13.4.2011	Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.	GU 20.4.2011
Ordinanza del PCM	n. 3934 del 21.4.2011	Nuove disposizioni per l'emergenza umanitaria legata all'afflusso di migranti del nord Africa	GU n. 100 del 2.5.2011
Decreto del Commissario delegato alla Protezione Civile	Rep. N. 2436 del 18.5.2011	Nomina del soggetto attuatore per l'emergenza Nord Africa e Procedure per il collocamento dei MSNA	

Con la **legge n. 129 del 2.8.2011** si modifica l'art. 32 del TU delle leggi sull'immigrazione (D.L.vo 286/88) nella parte che disciplina la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età per i

minori extracomunitari non accompagnati: il permesso di soggiorno può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età ai minori stranieri extracomunitari non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33, ovvero ai minori stranieri non accompagnati. In particolare possono ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età:

8) i minori stranieri non accompagnati che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano ricevuto un parere positivo da parte del Comitato minori stranieri,
9) oppure che si trovino in Italia da almeno tre anni e abbiano partecipato per almeno due anni a un progetto di integrazione sociale e civile.

Dunque i minori che non possono dimostrare di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di aver partecipato a un progetto di integrazione per almeno due anni possono ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, a condizione che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano ricevuto un parere positivo da parte del Comitato minori stranieri.
Con l'**Ordinanza n. 3933 del 13.4.2011** viene nominato quale Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria, il capo del Dipartimento della protezione civile.
Con l'**Ordinanza n. 3934 del 21.4.2011** si decide che il Commissario delegato può avvalersi dell'opera di soggetti attuatori per espletare le iniziative finalizzate al superamento dell'emergenza.
Con **decreto N. 2436 del 18.5.2011** viene indicato nel dott. Forlani, Direttore Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il soggetto attuatore per fronteggiare l'emergenza Nord- Africa.

In seguito viene attivata una procedura a seguito dell'emergenza Nord Africa, per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati. La procedura è stata definita a seguito dell'**OPCM n. 3933/2011** che prevede all'art. 5 che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è autorizzato, fino al 31 dicembre 2011, a corrispondere un contributo ai Comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati.
Sono curati in particolare i seguenti compiti:
1. Organizzazione e gestione del sistema informativo per la tracciabilità dei minori
2. Raccolta delle disponibilità dei posti ai fini del successivo collocamento del minore e comunicazione dei nominativi all'autorità di pubblica sicurezza
3. Formalizzazione dei rapporti con i comuni
4. Individuazione ed organizzazione delle strutture di accoglienza temporanea dei minori
5. Gestione amministrativo contabile
Finanziamento concesso: 9.800.000 Fondo Protezione Civile

► **Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati,** in accordo con l'ANCI, per sperimentare un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, coordinando gli interventi locali e assicurandone il monitoraggio.
Il Programma intende definire e diffondere procedure standardizzate, sperimentare strumenti innovativi e promuovere la conoscenza e l'utilizzo dell'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati.
Finanziamento concesso: € 15.000.000,00 Fondo Politiche Migratorie – anno 2009-2011

► **Programma per l'attuazione del Memorandum di intesa con il Governo egiziano,** che ha realizzato una campagna informativa sui rischi dell'emigrazione illegale rivolta ai giovani egiziani. Inoltre il programma prevede le seguenti azioni da realizzarsi sul territorio egiziano.
• Costruzione di un centro di formazione giovanile in collaborazione con il Ministero della Famiglia e della Popolazione Egiziano
• Corsi di formazione destinati agli educatori dei minori egiziani
• Corsi di formazione e di accompagnamento al lavoro destinati ai giovani egiziani

Finanziamento concesso: € 2.400.000,00 Fondo Politiche Migratorie – anno 2009-2011.

► **Progetto riguardanti la realizzazione delle indagini familiari e l'organizzazione del rimpatrio assistito** dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio dello stato italiano.
Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, da attuazione alla proposta formulata dal Comitato per i minori di stipulare convenzioni in materia di indagini familiari per progetti riguardanti la realizzazione delle indagini familiari e l'organizzazione del rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio dello Stato italiano.
L'obiettivo è quello di favorire l'organizzazione di indagini familiari, volte a promuovere l'individuazione dei familiari dei minori stranieri non accompagnati, anche nel Paese d'origine del minore medesimo ovvero in Paesi terzi. Si vuole inoltre favorire l'organizzazione del rimpatrio assistito e la realizzazione di micro-progetti ed attività di assistenza nei Paesi d'origine del minore, finalizzati al reinserimento familiare, sociale e lavorativo del minore medesimo, anche attraverso attività di informazione e sensibilizzazione, nell'ottica del rafforzamento degli interventi in rete. I progetti finanziati presentano le caratteristiche di un'azione di sistema e la ricaduta del progetto e l'ambito territoriale dell'intervento sono di carattere nazionale. I progetti inoltre coinvolgono il territorio dei Paesi terzi e le attività sono poste in essere in qualsiasi Paese terzo. I beneficiari del finanziamento mettono a disposizione nei Paesi di origine dei minori adeguate strutture organizzative e logistiche funzionali all'espletamento delle attività di indagini familiari e alla realizzazione dei progetti di reinserimento del minore rimpatriato.

INDAGINI FAMILIARI

Il Comitato per i minori stranieri attualmente si avvale dell'OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni per l'espletamento delle indagini familiari nei Paesi di origine. L'OIM offre un supporto nel rintraccio delle famiglie dei minori non accompagnati e fornisce informazioni utili alla comprensione del contesto di origine del minore.
L'indagine familiare è un'indagine socio-economica condotta nel paese di origine con i genitori o i familiari del minore. Attraverso l'incontro e il colloquio con i familiari, l'OIM delinea un quadro del contesto familiare e locale di provenienza di ogni minore. Ciò allo scopo di fornire ai Comuni, agli assistenti sociali e agli operatori responsabili per l'accoglienza e la protezione dei minori elementi utili per:

- conoscere la storia familiare del minore e le motivazioni alla migrazione;
- approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità che possono essere emerse dai colloqui con il minore;
- calibrare il percorso di accoglienza/integrazione in Italia per il minore, adattandolo meglio ai suoi bisogni e alle sue motivazioni;
- valutare le eventuali possibilità di reintegrazione nel paese di origine, in un'ottica di sostenibilità e di tutela del superiore interesse del minore.

L'espletamento delle indagini familiari è garantito dall'OIM in tutti i Paesi di provenienza dei minori stranieri non accompagnati, salvo criticità oggettive determinate dalla situazione de Pese di origine del minore (guerre in corso ecc.). In particolare attualmente in **Egitto** e in **Marocco** non è possibile espletare le indagini in quanto le Autorità di tali Paesi non autorizzano l'avvio del rintraccio dei familiari dei minori ospitati in Italia in accoglienza presso i Comuni.

RIMPATRIO ASSISTITO VOLONTARIO

Il rientro volontario del minore straniero non accompagnato nel suo Pese di origine è disposto dal Comitato per i minori stranieri. Il Comitato per i minori stranieri valuta prima di tutto la volontà del minore e le informazioni che sono fornite dai servizi sociali dei Comuni, poi gli esiti delle indagini familiari espletate dall'OIM, l'opinione del tutore e il nulla osta dell'autorità giudiziaria. Il rimpatrio assistito è un istituto a tutela del superiore interesse del minore e può avvenire solo con il suo consenso. L'OIM elabora di concerto con il servizio sociale del Comune che ha in carico il minore

un piano di reinserimento, nel tessuto sociale del paese d'origine. Il piano di reinserimento è elaborato su base individuale secondo le abilità, predisposizioni e inclinazioni del minore. L'obiettivo primario di questi programmi di reinserimento è avviare, finanziare e monitorare un percorso educativo, scolastico e\o lavorativo che permetta al minore di raggiungere l'indipendenza economica dalla famiglia in tempi relativamente brevi. L'OIM sostiene il minore nella definizione del suo personale programma di reintegrazione, offre assistenza durante tutta la fase preparatoria al ritorno del minore (predisposizione documenti di viaggio, scorte se necessario, organizzazione del viaggio e acquisto biglietti, ecc.) e, attraverso i suoi uffici nei paesi di origine dei minori, segue il minore lungo tutto il suo percorso di reintegrazione familiare e socio-educativa e/o lavorativa, approntando laddove necessario uno specifico supporto medico o psicosociale.
Inoltre, l'OIM fornisce al Comitato, attraverso relazioni periodiche, gli elementi di riscontro della effettiva messa in opera di tale progetto.

DATI
Dall'anno 2010 ad oggi sono state attivate per tramite dell'OIM complessivamente circa **700** indagini familiari nei paesi di origine dei minori, e sono stati realizzati **11** rimpatri assistiti volontari che hanno permesso ai minori, che ne hanno beneficiato, il rientro in patria presso le loro famiglie con l'attivazione di specifici programmi di reinserimento socio-familiare.
Finanziamento concesso: € 985.000.,00 Fondo Politiche Migratorie – anno 2009-2011.

► Azioni di supporto per la riduzione degli impatti sociali negativi della migrazione sui minori moldavi: **Progetto 'Addressing the Negative Effects of Migrations on Minors and Families Left Behind'**, nell'ambito del Programma Tematico di cooperazione con Paesi Terzi nell'area della Migrazione ed Asilo della Commissione Europea, anno 2009-10.
Azioni progettuali: censimento dei minori in stato di abbandono per mancanza di almeno 1 genitore, campagna di sensibilizzazione in Italia, formazione a 100 giovani in stato di disagio, assistenza psicologica e medica a minori in difficoltà, formazione a formatori moldavi, supporto e capacity building a centri sociali della moldova (implementata da ANCI).
Importo totale del progetto € 2.136.000,00.
Finanziamento concesso dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 499.194,00 a valere sul Fondo Politiche Migratorie, anno 2010.

OBIETTIVO

Denominazione
Promuovere la coesione delle famiglie immigrate in Italia, consentendo una progettualità formativa per i minorenni di origine straniera per offrire così possibilità per una vera integrazione e per una maggiore sicurezza per tutti i cittadini

Indicatori in variazione

- richiesta ricongiungimenti nel 2010_____
- richiesta ricongiungimenti nel 2011 _____
- variazione richieste ricongiungimenti dal 2010 al 2011 ____
- **ricongiungimenti effettuati nel 2010: n. 91.224**
- ricongiungimenti effettuati nel 2011_____
- variazione richieste ricongiungimenti dal 2010 al 2011 ____

Secondo il IV Rapporto EMN Italia, in tre anni (2008, 2009, 2010), i permessi di soggiorno per motivi di famiglia, nell'ambito del ricongiungimento familiare, sono diminuiti: nel 2008 infatti erano 129.007 (su 318.872 totali), nel 2009 erano 111.775 (su 301.561 totali), nel 2010 erano 91.224 (su 218.318 totali).
Non sono disponibili dati di variazione tra gli anni 2010 e 2011.
L'impossibilità di effettuare tale comparazione rende impossibile monitorare la variazione dei ricongiungimenti, la loro diminuzione o il loro aumento, le variabili (positive e negative) connesse al fenomeno.
La diminuzione presente tra gli anni 2009 e 2010 supporta l'ipotesi inziale (vedi analisi di contesto) del permanere di difficoltà e di vincoli burocratici e rigidi legati ai requisiti per richiedere ed ottenere un ricongiungimento.

Altri indicatori
Sul tema dell'integrazione sociale delle famiglie straniere in Italia confluiscono attività a livello centrale tese al monitoraggio e al contrasto di azioni discriminanti verso tutte le minoranze.
Organi centrali istituiti a livello nazionale sono:

► Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori – OSCAD, presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza
È attivo, presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, l'Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori – OSCAD, istituito con Decreto del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 2 settembre 2010, per il monitoraggio e il contrasto degli atti discriminatori nei confronti di tutte le minoranze.
Nell'ambito delle attività dell'organismo è stato sottoscritto anche un Protocollo d'intesa per lo scambio informativo con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) sedente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

► L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

► Il Focal Point nazionale sui diritti dei minori e l'eliminazione di ogni forma di violenza a danno dei minori presso il Consiglio D'Europa, istituito c/o il Dipartimento per le Pari Opportunità
Il Focal Point costituisce un punto di riferimento strategico per il Consiglio d'Europa, in ciascuno Stato membro, per tutte le azioni inerenti la tutela dei diritti dei minori e, in particolare, la loro protezione da ogni forma di violenza. Ad oggi, i Focal Point del Consiglio d'Europa rappresentano una vera e propria Rete di soggetti chiamati ad interagire tra loro e, soprattutto, a diffondere sul proprio territorio nazionale, attraverso una procedura di consultazione, l'azione del Consiglio d'Europa nei più diversi ambiti: da quello, dell'adozione di atti normativi fino all'organizzazione di eventi ed al lancio di nuove iniziative. Nel corso del 2011, è stata intensa l'attività di rete svolta dal Focal Point italiano rispetto agli incipit forniti dal Consiglio d'Europa. Attraverso l'azione di raccordo e il coinvolgimento di diversi interlocutori, istituzionali e non, impegnati sulle tematiche della tutela dei minori, ha contribuito a molteplici attività, tra le quali la Promozione riguardo l'adozione, da parte dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, di una serie di Raccomandazioni riguardanti i diritti dei minori, in particolare la Raccomandazione 1969 (20 1 1) - "I minori non accompagnati in Europa: le questioni connesse all'arrivo, al soggiorno ed al ritorno".

Attività di indagine e monitoraggio
L'UNAR ha lanciato nel 2009 l'**Indagine Multiscopo "Rilevazione sulla condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri"**. L'indagine, attualmente in fase di conclusione, con la copertura dell'intero territorio italiano nella somministrazione di persona di un questionario, è