



NON SOLO SFRUTTATI O VIOLENTI

BAMBINI E ADOLESCENTI DEL 2000

RELAZIONE

SULLA CONDIZIONE

DELL'INFANZIA E

DELL'ADOLESCENZA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI
OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA
CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

IN ITALIA

NON SOLO SFRUTTATI O VIOLENTI

BAMBINI E ADOLESCENTI DEL 2000

**RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA
E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA**

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI**

OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA

**CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

La presente relazione è stata realizzata, in forma di bozza, dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per conto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e della Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali, nell'ambito della convenzione stipulata con l'Istituto degli Innocenti. La relazione è stata discussa e approvata dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia il 6 aprile 2001.

Membri dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia

Livia Turco (Presidente), Massimo Ammaniti, Aldo Bacchiocchi, Valerio Belotti, Oreste Benzi, Teresa Bertotti, Vinicio Biagi, Maria Rosa Bontempo, Ernesto Caffo, Luigi Calcerano, Daniela Calzoni, Anna Maria Carli, Gianfranco Casciano, Cesare Castelli, Silvana Caudai, Fiorella Cava Grillo, Melita Cavallo, Vincenza Cesareo Grillo, Beppe Cino, Anna Maria Colella, Giuseppina Coppo, Giuseppe Corasaniti, Alessandra Corò Malatesta, Maria Coscia, Paolo Crepet, Patrizia Crisolini, Marina D'Amato, Giuseppe De Cicco, Roberta Di Maula, Fortunato Di Noto, Margherita Dini Ciacci, Fiorenza D'Ippolito, Gianfranco Dosi, Mario Dupuis, Giovanna Faenzi, Alberto Felicetti, Giuseppe Ferrari, Claudio Figini, Italo Fiorin, Mara Gattoni, Alessandro Geria, Patrizia Orsola Ghedini, Cinzia Grassi, Marco Griffini, Daniela Lastrì, Elisabetta Leone, Anna Leso, Gabriel Levi, Anna Lucchelli, Giuseppe Magno, Carmela Maietta, Marisa Malagoli Togliatti, Susanna Mantovani, Carlo Marsili, Vincenzo Montrasio, Alfredo Carlo Moro, Joseph Moyersoen, Franco Nardocci, Franco Occhiogrosso, Paolo Onelli, Maria Chiara Orlando, Maria Assunta Paci, Pamela Pantano, Elvira Parasileno, Maria Rita Parsi, Carlo Piergallini, Emanuele Pignatelli, Paola Ridolfi, Paola Rossi, Ilo Rossi, Giuseppe Rulli, Rolando Russo, Maria Letizia Sabatino, Linda Laura Sabbadini, Paola Nicoletta Scarpa, Domenico Sigalini, Alessandra Siragusa, Remo Siza, Marialba Stefani, Giorgio Tamburini, Francesco Tancredi, Tiziana Terribile, Vittoria Tola, Rita Tomassini, Alfrida Tonizzo, Francesco Tristano, Sandra Troscia Graziosi, Silvia Vegetti Finzi, Paola Viero

Curatore scientifico

Alfredo Carlo Moro

Redazione

Maria Teresa Tagliaventi, Valerio Belotti, Paolo Onelli, Stefano Ricci

Hanno collaborato all'estensione del rapporto

Giovanni Boccia Artieri, Mara Cardona, Luciano Corradini, Sandro Costarelli, Paolo Crepet, Gaetano De Leo, Roberto Farnè, Graziella Favaro, Flavia Franzoni, Giuseppe La Greca, Milena Manini, Roberto Maurizio, Francesco Milanese, Paola Milani, Mario Morcellini, Enzo Morgagni, Franco Nardocci, Piercarlo Pazè, Giuseppina Speltini, Fulvio Tassi, Mauro Valeri, Roberto Volpi

Hanno inoltre collaborato fornendo materiale, documenti, suggerimenti e indicazioni

Persone Guido Aliprandi, Marco Appoggi, Ilaria Barachini, Tosca Barucco, Rita Bertozzi, Mariarosa Bontempo, Vincenza Cesareo Grillo, Roberta Di Maula, Fiorenza D'Ippolito, Paolo Fradeani, Virginia Giorgini, Graziella Giovannini, Anna Lucchelli, Giorgio Macario, Isabella Menichini, Enrico Moretti, Riccardo Poli, Milena Rosso, Maria Letizia Sabatino, Laura Salina, Tiziana Terribile

Istituzioni Ministero degli affari esteri, Ministero dell'ambiente, Ministero per i beni e le attività culturali, Dipartimento per la giustizia minorile, Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, Ministero dell'interno, Ministero dei lavori pubblici, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Dipartimento per le pari opportunità, Ministero della pubblica istruzione, Ministero della sanità, Direzione generale dei servizi civili

Enti e associazioni Agesci, Arciragazzi, Caritas, Cismai, CNCM, Legambiente, Telefono azzurro, Terre des hommes Italia, Unicef

Coordinamento editoriale
Maria Cristina Montanari

Progetto grafico
Fulvio Ronchi

Impaginazione
Silvia Pacchiarini

Stampa e diffusione Istituto degli Innocenti, Firenze
Sito web www.minori.it

Sommario

7 Premessa

Prima parte

La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

17 A partire dalla famiglia

1. *Una panoramica sulla famiglia*
2. *Nuova attenzione alla famiglia*
3. *La rete di risorse, servizi e interventi*
4. *Tempi e spazi per i bambini*
5. *Interventi di sostegno alla genitorialità*
6. *I bambini fuori dalla famiglia*

47 Una scuola per crescere

1. *La crescita dei processi di scolarizzazione*
2. *Il peso delle eredità del passato e la riuscita del sistema scolastico*
3. *La permanenza della dispersione scolastica e del condizionamento socioculturale delle scelte e dei percorsi di studio*
4. *Per un'analisi più dettagliata del fenomeno della dispersione scolastica*
5. *Autonomia della scuola e successo formativo*
6. *Studenti e scuola*
7. *Un grande "contenitore educativo": le norme sull'educazione alla salute*
8. *Da una scuola di progetti a un progetto di scuola*
9. *Uno sguardo sul futuro*

77 Il tempo "tra"

1. *Una generazione di fronte alla tv*
2. *I mondi virtuali*
3. *La lettura dei fumetti*
4. *Tra giochi e gruppo di pari*
5. *Incontro allo sport*

112 La violenza sui minori: un fenomeno inquietante

1. *Un fenomeno da non enfatizzare troppo*
2. *Le forme di maltrattamento*
3. *Dati sulle violenze*
4. *Considerazioni sulla pedofilia*
5. *I minori scomparsi*
6. *Lo sfruttamento criminale*
7. *Il lavoro precoce*

139 La violenza dei minori: un fenomeno allarmante?

1. *La criminalità minorile*
2. *La devianza in preadolescenza*
3. *Il bullismo scolastico*
4. *La violenza dei minori in famiglia*

163 Assicurare benessere: i problemi della salute

1. *La mortalità*
2. *L'uso di sostanze stupefacenti*
3. *L'Aids pediatrico*
4. *Disagio e patologie in età evolutiva*
5. *I figli dei malati mentali*

193 I diritti dei bambini stranieri

1. *Bambini e adolescenti immigrati*
2. *I bambini stranieri adottati*
3. *I bambini stranieri temporaneamente ospitati*
4. *Le culture minoritarie: bambini e adolescenti zingari*

Seconda parte

Un forte impegno collettivo

237 Un'attenzione nuova

241 Una legislazione per i diritti

247 L'impegno delle amministrazioni centrali

1. *Le attività della Presidenza del consiglio dei ministri*
2. *Il Ministero della pubblica istruzione*
3. *Il Ministero della giustizia*
4. *Il Ministero dell'interno*
5. *Il Ministero della sanità*
6. *Il Ministero degli affari esteri*
7. *Il Ministero dell'ambiente*
8. *Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale*
9. *Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*
10. *Il Ministero dei lavori pubblici*
11. *Il Ministero per i beni e le attività culturali*

291 L'impegno delle Regioni

1. *Attività legislativa*
2. *Attività di programmazione*
3. *Attività di monitoraggio e valutazione*
4. *Attività formativa regionale e interregionale*

295 L'impegno degli enti locali

1. *Una "periferia" sempre più centrale*
2. *Una maggiore consapevolezza dei diritti dei "cittadini in crescita"*
3. *Piani di azione e politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza*
4. *La tipologia degli interventi*
5. *Il ruolo della legge 285/97: attuazione e conseguenze*
6. *Indicazioni di prospettiva per il secondo triennio di programmazione*

303 Una politica dell'integrazione

1. *Sussidiarietà e coordinamento*
2. *Partecipazione e coinvolgimento*
3. *Servizi e interventi*
4. *Per un nuovo concetto e ruolo del "pubblico" e della società civile*

Terza parte

Per una strategia di promozione e di tutela

311 Una relazione più significativa tra adulti e bambini

1. *Accogliere l'infanzia*
2. *L'adolescenza: per crescere*
3. *L'ascolto possibile*
4. *Un supporto necessario*

322 Un welfare state "a misura" dei più piccoli

- 1. Una politica innovativa*
- 2. Moltiplicare le risorse*
- 3. La riscoperta della "comunità"*

327 Promuovere un ambiente amico dei bambini

- 1. Superare le patologie della città*
- 2. Non demonizzare la città*
- 3. Gli interventi per costruire una città a misura di bambino*

332 Aprirsi alla pluralità

- 1. Nuovi modi di essere e pensare*
- 2. Storie diverse, orizzonti comuni*

336 La partecipazione dei bambini e degli adolescenti

- 1. Il senso del partecipare*
- 2. La partecipazione dei bambini alla vita sociale*
- 3. Orientamenti culturali e metodologici per la partecipazione*
- 4. Verso percorsi di partecipazione*

344 Un migliore sistema di tutela

- 1. Un difensore per l'infanzia*
- 2. Un nuovo ordinamento giudiziario minorile*

Premessa

Nel Rapporto del 1996 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza si presentava una descrizione della condizione dei soggetti in età evolutiva guardando prevalentemente le situazioni di difficoltà che ne potevano compromettere il cammino verso un adeguato sviluppo umano. Il Rapporto aveva indagato alcune situazioni problematiche:

- la povertà delle famiglie in determinate zone, in particolare nelle aree meridionali;
- lo stato degli stranieri che vivono legittimamente o clandestinamente tra noi;
- la condizione dei bambini istituzionalizzati e quella dei bambini maltrattati o trascurati;
- i problemi dei figli contesi nelle famiglie che si dividono;
- la situazione dei disabili che trovano notevoli difficoltà nella loro integrazione sociale.

Il Rapporto non si era limitato a una semplice descrizione, ma aveva cercato di individuare strategie per affrontare, per quanto possibile, le problematiche indagate, mobilitando le energie delle istituzioni a livello nazionale e locale, identificando servizi, anche nuovi, utili al superamento delle difficoltà e al recupero del disadattamento, ponendo le basi per una proficua collaborazione, a livello locale, delle risorse comunitarie e del privato sociale.

Significativo è il fatto che dal Rapporto 1996 sia scaturito innanzi tutto il primo *Piano d'azione del Governo italiano per l'infanzia e l'adolescenza* che ha individuato strategie comuni tra i vari ministeri competenti in materia, e tra essi e gli enti locali, per rendere migliore la condizione dell'infanzia nel nostro Paese, ma anche la legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

Il Rapporto 1997 ha rivolto l'attenzione non verso situazioni critiche o di disagio che contraddistinguono l'infanzia e l'adolescenza, ma verso le "normali" situazioni di vita in cui si svolge il percorso di crescita delle bambine e dei bambini, analizzando in particolare il processo di costruzione dell'identità, non sempre agevole in una società complessa come quella in cui viviamo, che rischia di sovrapporre una maschera ai volti dei bambini.

Il tema dell'identità è stato affrontato attraverso un'analisi delle differenze di genere, degli ambiti territoriali, della diversità etnica, ponendo in luce gli stereotipi e i pregiudizi. Sono state inoltre indagate, in termini di risorse e di vincoli, le agenzie di socializzazione che concorrono alla costruzione del sé: la famiglia, il gruppo dei pari, l'associazionismo, la televisione, i contesti urbani, il sistema dei servizi.

Con l'approvazione della legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia è impegnato a predisporre «ogni due anni la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti».

La presente Relazione si pone in continuità con i Rapporti precedenti, e viene redatta in un momento in cui – come mai nel passato – molteplici sono state le analisi e gli approfondimenti sulla condizione minorile e su specifici problemi emergenti nel nostro Paese a riguardo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Con il rapporto alle Nazioni unite sull'attuazione, nel nostro Paese, dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stato dato recentemente un quadro di come sono state attuate in concreto politiche per assicurare la promozione e la tutela dei diritti dei minori; con il rapporto sullo stato di attuazione 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*, è stato ampiamente analizzato l'impatto della nuova legge e le iniziative adottate per tutelare le persone di età minore da tutte le forme di sfruttamento e di abuso sessuale; con le relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97, che ha emanato disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, si è indagato l'impatto che tale legge ha avuto nella progettazione di nuovi servizi e iniziative di promozione e recupero di minori.

Diversi sono stati i quaderni monotematici di documentazione e approfondimento prodotti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su alcuni problemi oggi particolarmente vivi:

- la violenza sessuale nei confronti dei minori;
- i figli di genitori separati;
- il lavoro minorile;
- i bambini costretti a vivere fuori della propria famiglia;
- il lavoro educativo “di strada”;
- la nuova legge relativa all'adozione internazionale.

Anche la rivista edita dal Centro nazionale (*Cittadini in crescita*) sta producendo una vasta documentazione su quanto nel nostro Paese, e anche all'estero, si va ponendo in atto per rendere migliore la vita dei bambini e dei ragazzi, e affronta, approfondendoli, specifici problemi.

Per questi motivi la presente Relazione non vuole essere una rassegna completa ed esaustiva di tutti i complessi aspetti della condizione dei cittadini di età minore nel nostro Paese e di tutti i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Con questa Relazione si intende, piuttosto, da una parte, sviluppare alcune riflessioni su aspetti che si pongono come questioni aperte degli anni Duemila e, dall'altra, individuare una comune strategia per migliorare la vita dei "cittadini in crescita" e consentire loro un sempre maggiore appagamento dei fondamentali bisogni di sviluppo umano.

Fuori dalle visioni apocalittiche

Appare opportuno fare tre premesse alle analisi che nelle varie parti di questa Relazione saranno effettuate.

È innanzi tutto da sottolineare che la rappresentazione corrente nel nostro Paese di un'infanzia in gravi difficoltà non è esatta. La visione apocalittica, spesso veicolata dai mezzi di comunicazione di massa, di un'infanzia maltrattata, abusata e violenta, non trova affatto riscontro né nei dati statistici né nell'esperienza comune. Quantificazioni di violenze perpetuate sull'infanzia basate su proiezioni difficilmente controllabili e stime effettuate su campioni non rappresentativi alimentano solo emozioni e contribuiscono a promuovere l'idea di una società ostile verso i suoi figli più giovani.

Ci sono certamente fatti inquietanti di violenze, abusi, sfruttamenti e trascuratezze che segnano l'esistenza di ragazzi e adolescenti, ma per fortuna queste situazioni sono tutt'altro che generalizzate e frequenti.

Ci sono certamente episodi gravi di violenza, individuale o collettiva, posti in essere da soggetti ancora in formazione, che non possono non turbare e preoccupare l'opinione pubblica, ma questi episodi non sono affatto indicativi e rappresentativi di una patologia diffusa.

Occorre aver ben presente che ci sono anche altre infanzie e altre adolescenze. Esse rappresentano, fortunatamente, la maggioranza delle situazioni. Non vi è solo il bambino abusato e violato, non solo il ragazzo delle *baby-gang* ma anche quello impegnato nel volontariato, non solo il bambino straniero "lavavetri" ma anche quello bene integrato in classe, non solo il bambino "problema" ma anche quello "normale", non solo il bambino sfruttato ma anche quello che abbastanza serenamente studia e gioca, non solo il bambino che soffre le carenze affettive e le trascuratezze dei suoi genitori ma anche quello amato, seguito, sostenuto, stimolato dalla sua famiglia.

Non è senza significato che anche i raffronti con la situazione europea appaiano tutt'altro che negativi per il nostro Paese: basti pensare ai dati relativi all'indice di mortalità per la fascia 1-14 anni, in linea con la media europea; al fatto che le cause di morte per incidenti sono meno frequenti che altrove; al basso coinvolgimento di minori nella criminalità; al numero ancora poco elevato di famiglie divise e di conseguenza di bambini contesi.

Ma se questo è vero è necessario, da una parte, rimuovere dall'immaginario collettivo l'idea che l'infanzia sia solo un problema al quale guardare con apprensione e in posizione di sostanziale difesa e, dall'altra, sviluppare una politica che non sia solo politica dell'emergenza, dell'assistenza e della protezione, ma anche politica dello sviluppo della "normalità", della promozione e del benessere.

Bisogna d'altra parte anche riconoscere che non siamo affatto all'"anno zero" nell'attenzione all'infanzia e all'adolescenza, ai loro bisogni e ai loro diritti.

Mai come in quest'ultimi anni vi è stata una mobilitazione così imponente e generalizzata a favore delle nuove generazioni, non solo per riconoscere e tutelare i diritti, ma anche per promuoverli e svilupparli.

Il Parlamento – in una proficua collaborazione che ha portato anche al superamento di schieramenti pregiudiziali contrapposti – ha lavorato in modo efficace e produttivo in questa legislatura; ne sono testimonianza le molte leggi varate: dalle leggi di riforma dell'adozione italiana e internazionale alle leggi di tutela del minore da tutte le forme di violenza sessuale; dalle diverse leggi a sostegno della famiglia con figli minori alle leggi di riforma del sistema educativo scolastico e di riconoscimento di diritti agli studenti nella scuola; dalle leggi di tutela del lavoro minorile alle leggi di tutela del minore straniero; dalle leggi che istituiscono nuove strutture a favore dell'infanzia e dell'adolescenza (le commissioni parlamentari, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, il Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) alla legge 285/97 che ha stanziato rilevanti risorse finanziarie per sviluppare a livello locale progetti e interventi per la promozione e l'attuazione dei diritti dei minori.

Il Governo ha parallelamente sviluppato una strategia dell'intervento in questo settore organica e completa attraverso la predisposizione, l'approvazione e l'attuazione del *Piano di azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza* che non solo impone determinati obiettivi, individuando le modalità per la loro attuazione, ma impegna anche tutte le amministrazioni a un coordinamento delle iniziative finora troppo settoriali e staccate.

A livello locale vi è stata contemporaneamente una straordinaria mobilitazione di energie: da parte delle Regioni, delle Province, dei Comuni singoli o associati che hanno colto l'occasione dell'applicazione della legge 285/97 per far decollare nuovi programmi e nuove iniziative in questo importantissimo settore.

Infine anche la comunità civile ha saputo cogliere le esigenze dei soggetti in formazione, collaborando attivamente e proficuamente con gli enti pubblici, identificando e creando nuove strutture e risorse per dare adeguate risposte ai bisogni emergenti di coloro che si affacciano alla vita e spesso la trovano difficile o, a volte, crudele.

Una globale e soddisfacente politica per l'infanzia non può essere limitata a determinare diritti o a organizzare strutture e risorse per meglio sostenere il soggetto in formazione, ma deve rappresentare un'organica strategia per consentire che il soggetto in formazione trovi tutto ciò che gli è indispensabile per costruirsi compiutamente come soggetto di storia individuale e collettiva. È certamente importante che il diritto individui quei fondamentali bisogni dei minori che esigono anche una tutela giuridica e che ci sia

un impegno istituzionale per far sì che i diritti riconosciuti non siano soltanto declamati ma principalmente goduti e promossi. È però venuto il momento di riconoscere che il diritto e l'organizzazione amministrativa non sono da soli in grado di assicurare un compiuto processo di sviluppo del soggetto in età evolutiva: non possiamo dimenticare che non tutti i suoi bisogni possono essere attuati mediante il diritto. Molti di essi possono essere appagati solo da un reale e fecondo incontro tra chi si affaccia alla vita e un "altro", adulto, capace di ripiegarsi su di lui, di coglierne la richiesta di aiuto, di lasciarsi coinvolgere in un cammino comune, di dare risposte in qualche modo esaustive alle domande non verbalizzate del ragazzo. Ci sono risposte che nessun diritto, neppure il migliore, potrà mai dare: il bisogno di affetto per sentirsi amabile e amato e per poter sviluppare quella autostima indispensabile per costruirsi come protagonista del proprio percorso di vita; il bisogno di sicurezza psicologica, pietra angolare della struttura di personalità, passaporto per un continente inesplorato; il bisogno di scambi relazionali per comprendere la realtà ed essere aiutato e stimolato a crescere in un mondo confuso, complesso, oscuro.

Solo l'incontro di una persona con una persona può soddisfare questi bisogni non materiali. Il che implica da una parte che la società abbia una corretta cultura dell'infanzia e dall'altra che la comunità umana, in cui il minore è chiamato a vivere, sappia essere realmente una società accogliente e solidale, capace di assumere come prioritario il compito di promuovere e sostenere lo sviluppo umano delle nuove generazioni.

Un'efficace politica per l'infanzia non può non farsi carico anche di tutto questo. La presente Relazione, di conseguenza, non trascurerà l'analisi degli aspetti culturali del rapporto tra mondo degli adulti e mondo dei bambini, a volte ambigui e inquinati.

Bambini e adolescenti del 2000

Nell'era della globalizzazione e della frammentazione delle relazioni sono cambiati i bambini e gli adolescenti, sono cambiati i modelli educativi, si sono moltiplicate le agenzie di formazione e socializzazione. I giovani che abbiamo davanti presentano diverse vulnerabilità rispetto al passato, ma anche diverse competenze e molte risorse.

Con quale bambino e adolescente ci confrontiamo oggi?

Con il bambino delle comunicazioni virtuali, dei giochi di simulazione sul computer, dei *Pòkemon* stampati sullo zainetto, delle ricerche scolastiche fatte su Internet, delle scarpe da ginnastica di marca, dei discorsi da adulto, dei giochi culto...

Con l'adolescente del linguaggio del corpo, dei capelli colorati, dei tatuaggi e del *piercing*, dei messaggi sui cellulari, dei fumetti giapponesi, del mito del "grande fratello", della discoteca e della musica a tutto volume...

Mai come oggi si può parlare di generazione delle molteplici appartenenze, la cui formazione passa attraverso una pluralità di luoghi e di sedi formali e informali, che vive in una società multietnica che vanta però una sostanziale difficoltà di ascolto dell'altro.

Difficili da capire, difficili da decifrare, difficili soprattutto da “governare”.

Bambini e adolescenti di oggi con più libertà di quelli di ieri, ma la cui vita quotidiana è caratterizzata da “regressioni forzate” all'infanzia, effetto di una iperorganizzazione dei tempi e delle attività e contemporaneamente da una precoce adultizzazione che li aliena dalla condizione che è loro propria, quella di soggetti in crescita, per rimandarli a una dimensione altra, impropria.

Bambini di oggi che «hanno attraversato il mondo prima di avere dai genitori il permesso di attraversare la strada».

Di questi bambini e adolescenti molti fanno un'analisi spietata, ipotizzando condizionamenti inevitabili da parte dei *media*, dei compagni, dei consumi, di una società violenta e indifferente.

Sono molte le ricerche che in questi ultimi anni hanno indagato l'universo infantile e adolescenziale e che hanno costruito diverse tipologie di soggetti, diverse immagini e classificazioni di infanzia e adolescenza.

Dei bambini e adolescenti potremmo dire tante cose, ma sicuramente arriveremo al punto di affermare che è difficile imbrigliarli, inserirli in categorie, che pure ci servono per assolvere i compiti di ricerca e capirci qualcosa.

È di fronte a questi bambini e questi adolescenti che l'adulto, genitore o educatore, spesso si perde e molte volte si interroga.

I cambiamenti che sono avvenuti nei nuclei familiari e il passaggio dalla famiglia normativa alla famiglia affettiva hanno promosso un rapido mutamento delle strategie di allevamento, socializzazione ed educazione dei figli. Sono cambiate le relazioni e i vissuti all'interno della famiglia, è cambiata la posizione materna e paterna, sono cambiati i rapporti tra le generazioni con un'adolescenza sempre più lunga e una grande fatica dei figli a uscire dalla famiglia di origine e a responsabilizzarsi in una propria.

Si tratta di modificazioni che richiedono riorganizzazioni dei compiti e dei tempi familiari. I genitori si trovano quotidianamente costretti a crescere con i propri figli e nello stesso tempo a dover fare attenzione a non confondere i ruoli e le funzioni, sia di se stessi che della famiglia, in relazione alle altre sedi formative.

Nella nostra società e nella nostra cultura, superate in larga misura le esigenze primarie legate all'allevamento dei figli, la relazione educativa viene imperniata sulla qualità, sulla capacità di comunicazione, sul benessere psichico, sullo star bene insieme. E il tempo necessario per porla in atto si accresce enormemente, diventa difficilmente misurabile e assume forti significati emotivi.

Non valgono confronti con il passato, quando non c'era un investimento educativo così forte sulla sola coppia genitoriale. Al di là dei genitori, era l'ambiente circostante a essere segnato da valenze educative (ma anche da forte controllo sociale). Ora i genitori sono spesso soli, supportati, quando ci sono, da agenzie esterne alla famiglia.

Ma non si può ritornare al passato, non si può rapportare l'infanzia e l'adolescenza attuali a quelle di qualche anno fa, fare riferimento a modelli e immagini non più valide, se non altro per la continua commistione tra locale e globale che caratterizza la vita quotidiana anche dei più piccoli.

In questa Relazione ci limitiamo a osservare bambini e adolescenti, rilevando le condizioni e l'attuazione dei diritti in diversi ambiti, ma siamo sicuri che occorre in parte uscire dalla logica dei soli diritti e che anche il "consenso sentimentale" che si è venuto a creare attorno a questi deve essere sottoposto a una riflessione critica.

Per formare le giovani generazioni occorre il giusto equilibrio tra diritti e doveri, saper rendere autonomi ma anche responsabilizzare poiché diventare adulti significa divenire responsabili verso se stessi e verso gli altri, mentre spesso, nel tentativo di tutelare i bambini e gli adolescenti, si spostano sempre più in avanti nel tempo gli oneri e i compiti di sviluppo. Ma agli adulti, a tutti gli adulti, rimane l'importante ruolo del supporto, diretto o indiretto, a seconda delle necessità.

Nella presente Relazione si è cercato di pensare ai bambini e agli adolescenti come risorsa dell'oggi. Questo è un modo per restituire loro dignità e allontanarsi dall'errore di definirli come il futuro che rimanda a un domani che deve sempre venire e che continua a relegarli in una condizione di subalternità rispetto al mondo degli adulti. Superare la cultura del "rinvio" significa recuperare competenze e ruolo sociale dei bambini e dei ragazzi; una visione radicalmente nuova dell'infanzia e della gioventù passa attraverso il riconoscimento della loro cittadinanza quali soggetti capaci sia di migliorare la propria vita che quella della comunità in cui vivono.

Gli adolescenti generalmente sono vissuti come un problema, talvolta come un pericolo per la città, ma nei loro confronti è auspicabile avanzare proposte di responsabilità e di partecipazione che li avvicinino al ruolo adulto in termini concreti e visibili.

In diversi Paesi si è fatto uno sforzo effettivo per "dare la parola ai bambini", talvolta anche in forme non realistiche, senza tener conto della specificità del loro modo di comunicare e delle influenze a cui sono sottoposti. Ma quando si è fatto questo sforzo in modo corretto si sono raggiunti grandi risultati.

Per esempio va registrato come urbanisti e architetti, in collegamento con responsabili e operatori dell'infanzia, abbiano realizzato la sistemazione di aree urbane – e talvolta di interi quartieri – prendendo in considerazione la vita quotidiana e le esigenze dei bambini; abbiano progettato strutture specifiche in cui sviluppare interventi educativi innovativi: scuole aperte alle attività educative extrascolastiche e di animazione, centri per le attività ludiche e di tempo libero ecc.

A volte si è andati oltre facendo partecipare i bambini alla stessa pianificazione urbanistica e alla progettazione di spazi pubblici specifici, del verde, delle aree per il gioco, di vie e piazze sistemate secondo le esigenze della sicurezza e della moderazione del traffico.

Si dimostra così che le giovani generazioni possono essere, nel presente, risorse in tutto e per tutto se considerate tali.

Una delle sfide che abbiamo davanti è proprio quella di stare dalla parte dei bambini e degli adolescenti, a partire da loro stessi, considerandoli soggetti attivi inseriti a pieno titolo nella società e non come un'appendice a essa.

Qualche indicazione per la lettura

La Relazione risulta suddivisa in più parti che rappresentano e sviluppano i diversi contenuti.

La prima, *La condizione dei minori in Italia*, presenta un panorama dei molteplici ambiti in cui avviene la crescita dei bambini e degli adolescenti: famiglia, scuola, agenzie di socializzazione del tempo libero, formali e informali, con particolare rilievo ai vecchi e nuovi *media*, offrendo un quadro che mette in evidenza sia i rischi che le risorse. Un'altra direttrice di riflessione riguarda i problemi di grande attualità relativi alle due facce della violenza, quella sui minori e quella dei minori, affrontati attraverso le tematiche dell'abuso, dei maltrattamenti, della pedofilia, ma anche della devianza, del bullismo e delle forme di violenza in famiglia. L'analisi della condizione prosegue con un approfondimento sulla salute. A fronte di un miglioramento in Italia della situazione di tutela in questo campo, vengono tuttavia evidenziati i disagi e le patologie in adolescenza e specifiche situazioni quali quelle dei figli dei malati di mente. Questa parte termina con il tema dei diritti dei bambini e degli adolescenti immigrati e delle minoranze etniche da affrontare per comprendere le implicazioni di una presenza in crescita e, quindi, di una società sempre più multietnica.

Ogni ambito di riflessione è integrato da una parte statistica attraverso cui è offerto un inquadramento generale dei temi trattati, con indicatori tratti da elaborazioni di statistiche correnti e ufficiali e da indagini periodiche, volte a rilevare lo stato attuale dell'informazione esistente, il suo valore e i suoi limiti.

La seconda parte *Un forte impegno collettivo*, tratteggia un panorama delle attività negli ultimi anni di istituzioni e soggetti – Parlamento, ministeri, enti locali, Regioni, terzo settore – che a vario titolo si sono occupati di infanzia e di adolescenza.

Infine, nella terza parte vengono delineate possibili linee strategiche per attuare una migliore promozione e una più significativa tutela dei diritti dei cittadini di età minore, soffermandosi su alcuni campi che meritano una riflessione specifica, quali: la relazione tra adulti e minori, un *welfare state* a misura dei piccoli, l'educazione interculturale, un ambiente amico dei bambini, la partecipazione degli adolescenti, un migliore sistema di tutela.

Prima parte

**La condizione
dell'infanzia
e dell'adolescenza
in Italia**

A partire dalla famiglia

Un'analisi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, e dei suoi problemi, non può non partire da un'analisi della situazione e dei problemi della famiglia nel nostro Paese. Lo sviluppo positivo dell'itinerario maturativo del ragazzo, e della sua conseguente maggiore o minore compiutezza umana, è fortemente condizionato:

- dall'ambiente familiare in cui il ragazzo vive;
- dalla capacità della famiglia di costruire, attraverso l'affetto e l'attenzione, quell'autostima che nel ragazzo è indispensabile per crescere;
- dalla sua effettiva attitudine a un serio ascolto del ragazzo e delle sue difficoltà, un ascolto non limitato a ciò che si verbalizza, ma anche a ciò che si dice attraverso i più diversi comportamenti;
- dalla sua idoneità a sorreggere il difficile cammino del ragazzo nella vita, rispettandone l'identità, ma anche aiutandolo a decodificare i contrapposti messaggi che gli vengono da più parti, a saper scegliere senza condizionamenti, a saper trovare un senso alla sua esistenza.

E le difficoltà della famiglia inevitabilmente si ripercuoteranno sul soggetto in crescita: un impegno per aiutare il ragazzo nel suo itinerario formativo non può non comportare anche un impegno per sostenere la famiglia e consentire la nascita di più adeguati rapporti genitori-figli.

1. Una panoramica sulla famiglia

Sembra opportuno partire – nell'analisi dei problemi attuali della famiglia nel nostro Paese – da una rilevazione dei dati effettivi in ordine alle caratteristiche della famiglia italiana oggi. Appaiono ovvie le conseguenze sui figli dei mutamenti che in questi ultimi anni si sono realizzati nell'ambito familiare.

1.1 Nell'Italia che invecchia

Da oltre due decenni si assiste in Italia a un forte invecchiamento della popolazione dovuto al combinarsi dell'aumento della vita media e della contrazione della natalità. Negli anni, il verificarsi di queste due tendenze, pressoché in contemporanea, ha portato la popolazione infantile (0-14 anni) e quella minorile (0-17 anni) a rappresentare quote sempre più modeste della popolazione totale. A questo fenomeno è stato dato il suggestivo nome di rarefazione dei bambini, per significare il loro venire meno quantitativamente, il loro disperdersi e annacquarsi sempre di più all'interno di una popolazione che invecchia. Al 1999, ultimo anno per il quale si dispone dei dati, la popolazione infantile e la popolazione minorile rappresentano rispettivamente il 14,5% e il 17,7% della popolazione residente. Con questi valori, l'Italia si colloca per ultima nel panorama europeo e molto distante dai valori medi dell'Unione europea, che sono rispettivamente il 17% e il 20,6%. Per valutare meglio queste differenze, basti dire che mancano in Italia, per rientrare nelle medie europee, più di un milione e mezzo di bambini di 0-14 anni e più di un milione e settecentomila minori di 0-17 anni.

Tavola 1.1 - Percentuale di popolazione 0-14 e 0-17 anni per nazionalità. Anno 1999^(a)

Classi di età	Ue	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
0-14	17,0	19,0	15,8	19,2	15,3	14,5
0-17	20,6	23,0	19,2	22,9	19,3	17,7

^(a) I dati si riferiscono a gennaio 2001

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Eurostat

Tavola 1.2 - Popolazione residente per classe di età. Italia - Anni 1991-1998^(a)

Anni	% sul totale						Totale	Indice di vecchiaia
	0-4	5-9	10-14	15-17	18-64	65 e più		
1991	4,8	5,1	5,9	4,4	64,4	15,3	56.778.031	96,6
1996	4,7	4,9	5,1	3,4	64,8	17,1	57.460.977	116,5
1997	4,7	4,9	5,0	3,3	64,8	17,4	57.563.354	119,4
1998	4,6	4,9	5,0	3,2	64,6	17,7	57.612.615	122,0

^(a) I dati sono rilevati al 31 dicembre, eccetto quelli relativi al 13° Censimento della popolazione e delle abitazioni rilevati al 21 ottobre 1991

Fonte: Istat

Questa annotazione sembra trovare ulteriore conforto negli ultimi dati disponibili sulle nascite. Nel 1999, infatti, i nati vivi nel nostro Paese sono stati 537.087 con un quoziente di natalità – nati per 1000 abitanti – di 9,3 che evidenzia una, seppur lieve, ripresa della natalità rispetto al 9 per 1000 del 1998. Non è lecito, né tanto meno consi-

gliabile, leggere questo dato attribuendogli il senso di un rilancio della natalità nel nostro Paese: saranno necessari alcuni anni per verificare se questa tendenza si confermerà, ma è un fatto che, dopo anni di costante declino, la natalità ha quanto meno fermato, negli ultimi anni, la sua corsa al ribasso.

A oggi però, è del tutto evidente che i comportamenti riproduttivi degli italiani seguono modelli che non garantiscono la sostituzione tra le generazioni.

L'Italia ha un livello di fecondità tra i più bassi al mondo, appena 1,2 figli per donna, un valore decisamente inferiore ai 2,1 figli per donna che consentirebbe la sostituzione di una generazione con quella successiva.

La bassa fecondità e la conseguente contrazione delle nascite, in aggiunta all'allungamento della vita media hanno prodotto, oltre all'assottigliarsi del peso delle classi minorili, anche un maggiore peso demografico delle classi anziane.

L'indice di vecchiaia – numero di persone di 65 e più anni per 100 minori di 0-14 anni – è in Italia di 122, ovvero ci sono 122 anziani di 65 e più anni ogni 100 minori di 0-14 anni. Nel 1999, ultimo anno per il quale si dispone dei dati, in Europa tale indice si attesta attorno ai 94 anziani ogni 100 minori delle suddette classi. Il consistente divario in questo indicatore è un'ulteriore dimostrazione del fatto che il processo di denatalità, verificatosi nel nostro Paese a partire dalla metà degli anni Settanta, è stato particolarmente lungo e intenso. Allo stato attuale la popolazione residente in Italia è in crescita, ma l'incremento è dato dalla popolazione straniera, come avremo modo di approfondire nella sezione dedicata ai bambini e agli adolescenti immigrati.

Tavola 1.3 - Indice di vecchiaia per nazionalità - Anno 1999^(a)

	Ue	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Indice di vecchiaia	94,4	83,1	100,7	81,6	107,2	122,0

^(a) I dati si riferiscono a gennaio 2001

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Eurostat

1.2 La famiglia che cambia

La denatalità in atto dalla metà degli anni Settanta non ha comportato soltanto una minore incidenza dei bambini e dei minori sulla popolazione complessiva, ha cambiato anche il volto delle famiglie. E questo è da intendersi in due modi: sia nel senso che le famiglie stanno diventando sempre più “piccole”, sia nel senso più pertinente della minore presenza, in esse, dei figli.

Esaminiamo in dettaglio questi importanti fenomeni.

Le famiglie stanno diventando sempre più “piccole”. Tra il 1988 e il 1998 le famiglie sono aumentate molto di più della popolazione, passando da 19 milioni e 872 mila a 21 milioni e 210 mila, con un incremento percentuale nel periodo del 6,7%. Il nume-

ro medio dei componenti della famiglia italiana è pertanto diminuito, tra il 1988 e il 1998, da 2,9 a 2,7.

Tavola 1.4 - Famiglie per tipologia. Italia - Anni 1988, medie 1993-1994 e 1998 (in migliaia per 100 famiglie)

Tipologia della famiglia	1988		1993-1994		1998	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Famiglie senza nuclei*	4.116	20,7	4.739	22,9	5.000	23,6
Una persona sola	3.832	19,3	4.369	21,1	4.594	21,7
Famiglie con nucleo*	15.509	78,0	15.654	75,8	15.950	75,2
Un nucleo senza altre persone di cui:	14.716	74,1	14.866	71,9	15.079	71,1
Coppie senza figli	3.534	17,8	3.863	18,7	4.145	19,5
Coppie con figli	9.810	49,4	9.436	45,7	9.377	44,2
Un solo genitore con figli	1.372	6,9	1.567	7,6	1.557	7,3
Un nucleo con altre persone di cui:	793	4,0	788	3,8	871	4,1
Coppie senza figli	169	0,9	210	1,0	245	1,2
Coppie con figli	535	2,7	469	2,3	508	2,4
Un solo genitore con figli	89	0,4	109	0,5	118	0,6
Famiglie con due o più nuclei*	247	1,2	272	1,3	260	1,2
Totale	19.872	100,0	20.665	100,0	21.210	100,0

* Secondo le definizioni dell'Istat, il nucleo è l'insieme di persone quali una coppia con figli celibi o nubili, una coppia senza figli, un genitore solo con figli celibi o nubili; una famiglia può essere formata da un nucleo più altri membri aggregati, da più nuclei (con o senza membri aggregati) o da nessun nucleo (persone sole, famiglie composte ad esempio da due sorelle, da un genitore con un figlio separato, divorziato o vedovo ecc.)

Fonte: Istat, *Le strutture familiari. Indagine multiscopo sulle famiglie, 2000*; Istat, *Famiglia, abitazioni, servizi di pubblica utilità. Indagine multiscopo sulle famiglie, 1996*.

Questi valori sono fortemente influenzati, oltre che dalla diminuzione delle nascite – che comporta di per sé una diminuzione dei componenti della famiglia –, dall'aumento della vita media che, facendo aumentare gli stati di vedovanza, fa aumentare di pari passo le famiglie formate da una sola persona, ovvero dal coniuge sopravvissuto, che nella grande maggioranza dei casi è la donna (in quanto la vita media delle donne è di 6-7 anni superiore a quella degli uomini).

Famiglie sempre più “piccole” sta a significare altresì che sempre più coppie non hanno figli e che sempre di più, tra le coppie che hanno figli, prevale la tipologia del figlio unico.

Le coppie senza figli sono aumentate da 3 milioni e 700 mila a quasi 4 milioni e mezzo tra il 1988 e il 1998, passando dal 23,5% al 27% delle coppie; viceversa le coppie con figli sono diminuite da 10 milioni e mezzo a 10 milioni.

Tra le regioni, superano il valore medio nazionale del 27% di coppie senza figli il Piemonte, la Liguria, l'Emilia-Romagna e la Toscana.

Tra le coppie con figli sempre più forte è l'incidenza di quelle con un solo figlio.

Nel 1998 queste coppie costituivano il 45,2%, mentre dieci anni prima, nel 1988, erano il 41,2%. In un decennio si è dunque prodotta una notevole modificazione demografico-sociale, passata quasi inosservata. Le coppie con tre o più figli, che rappresentavano nel 1988 il 16,2% delle coppie con figli, sono scese a rappresentare nel 1998 il 12,1%, mentre di un'uguale differenza percentuale sono cresciute nel frattempo le coppie con un solo figlio. Questo ha fatto sì che le coppie con un solo figlio siano diventate, nel corso del decennio, più numerose di quelle con due figli. In valori assoluti ciò ha significato un aumento di oltre 200 mila coppie con un solo figlio e una contemporanea diminuzione di ben 500 mila coppie con tre o più figli.

L'aumento simultaneo delle coppie senza figli da un lato e delle coppie con un solo figlio dall'altro si traduce, in concreto, in una sempre più vistosa carenza di fratelli e cugini. Questo sconvolgimento dell'impianto tradizionale della famiglia sul piano della consistenza e della fisionomia comporta inevitabili implicazioni per il bambino: non solo nell'ambito della socializzazione, poiché per un numero sempre maggiore di bambini le esperienze coi pari età sono ormai relegate nell'ambito delle strutture e dei servizi socioeducativi, e non più anche all'interno della famiglia e del parentado, ma anche sul piano psicologico. Vi è un forte investimento in un numero sempre più ridotto di figli, per i quali il confronto con l'"altro", necessario per la crescita, avviene per lo più con riferimento al mondo degli adulti: il bambino è il centro intorno al quale si snoda la vita di genitori e nonni, espressione quasi unica della realizzazione personale e di coppia.

Tavola 1.5 - Coppie con figli per numero di figli. Italia - Anni 1988, medie 1993-1994 e 1998 (dati in migliaia e per 100 coppie con figli)

Numero di figli	1988		1993-1994		1998	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Uno	4.348	41,2	4.434	43,8	4.555	45,2
Due	4.496	42,6	4.303	42,5	4.306	42,7
Tre	1.310	12,4	1.116	11,0	1.006	10,0
Quattro e più	396	3,8	276	2,7	214	2,1
Totale	10.550	100,0	10.129	100,0	10.081	100,0

Fonte: Istat, *Le strutture familiari. Indagine multiscopo sulle famiglie, 2000*

1.3 L'instabilità della famiglia

Al fenomeno del mutamento delle strutture familiari, visto in precedenza soprattutto sotto il profilo demografico e dei progetti riproduttivi delle coppie, contribuisce anche la crescente instabilità del matrimonio nelle famiglie italiane. Mentre per l'aspetto demografico, rappresentato dal continuo aumento delle coppie senza figli e di quelle con un solo figlio, l'Italia si sta differenziando dai Paesi dell'Europa nord-occidentale che da oltre un decennio stanno portando avanti con successo politiche contro la de-

natalità, per l'aspetto dell'instabilità crescente del matrimonio, invece, l'Italia si sta avvicinando a questi stessi Paesi.

Se i matrimoni e i corrispondenti quozienti di nuzialità (numero di matrimoni per 1000 abitanti) sono in diminuzione da anni, il numero delle separazioni e dei divorzi segue in Italia una linea di costante ascesa.

Tavola 1.6 - Divorzi per 100 matrimoni per nazionalità - Anno 1997

	Ue	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Divorzi per 100 matrimoni	36,0	40,9	44,4	51,9	17,4	12,2

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Eurostat

Il numero di matrimoni ha toccato nel 1998 il minimo storico di 276.570, mentre ancora nei primi anni Settanta erano più di 400 mila. All'opposto, in appena quattro anni le separazioni sono aumentate di oltre 10 mila, arrivando a più di 62 mila nel 1998, e i divorzi sono aumentati di quasi 6000, superando nello stesso anno i 33 mila. Tra il 1994 e il 1998, in conseguenza dell'aumento delle separazioni e dei divorzi, sono altresì aumentati i figli affidati, passati da 35.992 a 46.548 nelle separazioni e da 11.104 a 14.877 nei divorzi, con incrementi rispettivamente del 29% e del 34%.

A valori più alti di separazioni e divorzi corrispondono mediamente più bassi valori di natalità e fecondità, e viceversa. Una tale relazione inversa tra questi fenomeni sta ad indicare che:

- a) un numero maggiore di figli (dovuti alla maggiore natalità) può esercitare un freno sulle separazioni e sui divorzi;
- b) a una maggiore instabilità del matrimonio corrisponde generalmente una minore natalità.

Questa relazione inversa tra separazioni e divorzi da un lato e natalità e fecondità dall'altro è bene esplicitata nelle differenze territoriali tra Nord e Sud: nelle regioni del Nord abbiamo infatti la massima instabilità e la minima natalità, diversamente, in quelle del Sud alla massima natalità corrisponde la minima instabilità. Ma si deve sottolineare che le differenze si vanno col tempo livellando all'interno di tendenze nazionali alla bassa fecondità che si sposa con l'instabilità crescente del matrimonio.

1.4 I figli naturali

Uno degli elementi che più testimonia i cambiamenti in atto nel modo di concepire la vita di coppia e familiare è l'aumento dei nati naturali, ossia dei nati fuori dall'istituto matrimoniale. I nati naturali sono passati dai 31.375 del 1985 ai 44.095 del 1996, con un incremento del 41%, e un'incidenza sul totale dei nati aumentata dal 5,4% all'8,3%. Nonostante ciò, siamo ancora molto distanti dalle proporzioni che si registrano un po' ovunque nell'Europa nord-occidentale: basti dire che Francia e Regno Unito hanno percentuali di nati naturali che superano il 30%.

Tavola 1.7 - Nati vivi naturali per 100 nati vivi - Anno 1996

	Ue	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Nati vivi naturali per 100 nati vivi	25,1	38,9	17,1	35,5	11,7	8,3

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Eurostat

La problematica più importante, per quanto largamente sottovalutata, che riguarda i nati naturali è quella del riconoscimento alla nascita. Il riconoscimento può avvenire da parte di uno o entrambi i genitori, ed è estremamente positivo, per le implicazioni che ne conseguono, l'aumento dei nati vivi naturali riconosciuti da entrambi i genitori che si è verificato nel nostro Paese. Su questo aumento ha influito l'introduzione, nel 1975, del nuovo diritto di famiglia che ha consentito il riconoscimento dei bambini nati fuori dal matrimonio equiparandoli ai figli legittimi, tanto che, nel breve arco di tempo che va dal 1975 al 1981, i nati vivi naturali riconosciuti da entrambi i genitori sono passati dal 16% al 66%. Da allora, l'ascesa, sebbene a un ritmo meno sostenuto, non si è più arrestata, a dimostrazione che l'aumento dei riconoscimenti non è stato influenzato soltanto dalla legge del 1975. Nel 1996, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati, il 99% dei nati vivi naturali è stato riconosciuto da uno o entrambi i genitori, e di questi l'85% è stato riconosciuto da entrambi i genitori.

Di contro, appena l'1% dei nati vivi naturali non è stato riconosciuto da nessuno dei genitori naturali: un enorme passo avanti se si considera che negli anni Settanta tale percentuale si aggirava attorno all'80%, anche se è bene sottolineare come l'utilizzo degli anticoncezionali e l'aborto abbiano inciso notevolmente sulla limitazione di tali nascite.

Oggi anche i figli non riconosciuti non rimangono privi di famiglia poiché tutti trovano una famiglia sostitutiva attraverso l'adozione.

**Tavola 1.8 - Nati vivi naturali secondo il riconoscimento dei genitori.
Anni 1993-1996**

Anni	Nati vivi naturali		% riconosciuti per tipo di riconoscimento			
	totale	di cui riconosciuti	solo madre	solo padre	entrambi genitori	% non riconosciuti
1993	40.457	40.078	14,2	4,4	81,4	0,9
1994	41.683	41.309	13,4	3,7	82,9	0,9
1995	42.644	42.225	12,9	3,3	83,8	1,0
1996	43.820	43.340	12,3	2,8	84,9	1,0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

1.5 Le famiglie adottive e affidatarie

In Italia molte famiglie si aprono all'esperienza di accoglienza di un bambino non proprio per assicurare anche a chi ha perduto una famiglia, o non può rimanere temporaneamente nell'ambito del proprio originario nucleo di vita, un valido ambiente familiare sostitutivo di quello biologico.

In modo definitivo – attraverso l'adozione – o soltanto temporaneamente – attraverso l'affidamento familiare – molte famiglie italiane, prive di figli ma anche con figli propri, si pongono a disposizione di bambini in gravi difficoltà familiari per assicurare quel clima familiare, personalizzante e socializzante, che è loro indispensabile per un ordinato processo di sviluppo.

Possono essere utili alcuni dati su entrambi i fenomeni.

L'adozione

Sul territorio nazionale i minori in stato di adottabilità sono poco più di un migliaio l'anno. È questo un numero stabile: erano 1231 nel 1993, sono 1246 nel 1999, dopo aver raggiunto nel 1997 il valore massimo di 1440. Il dato non meraviglia poiché il più diffuso ricorso ai mezzi anticoncezionali e le interruzioni volontarie di gravidanza riducono drasticamente, rispetto al passato, il numero dei figli che nascono senza essere desiderati e quindi contraggono fortemente il fenomeno dell'abbandono. Inoltre – proprio per effetto della legge sull'adozione – si è venuta diffondendo tra le famiglie la percezione che la responsabilità genitoriale non è delegabile a terzi e quindi i bambini non debbono essere depositati e abbandonati negli istituti assistenziali ma devono rimanere in famiglia, o devono comunque essere costantemente seguiti dai genitori.

Di contro, va aumentando nel nostro Paese il numero di coppie che non riescono ad avere un figlio sulla base della generazione naturale e che si rivolgono all'adozione per ottenere quel figlio su cui desiderano fortemente riversare il proprio affetto. A fronte di un forte aumento del fenomeno della sterilità della coppia per motivi sociali e

psicologici, cresce il desiderio di genitorialità come condizione indispensabile perché la coppia riesca a integrarsi e sostenersi e si va estinguendosi il pregiudizio secondo cui solo il figlio “nato da” è un vero figlio e per cui la generazione nell’affetto resta una generazione “posticcia”.

La contrazione del numero dei bambini adottabili e l’incremento del numero delle persone che si dicono disposte all’adozione ha ovviamente da una parte allungato i tempi necessari per ottenere un’adozione nazionale e dall’altra inevitabilmente frustrato molte aspettative che dovranno rimanere non accolte.

La tavola che segue è indicativa della sproporzione tra minori dichiarati adottabili e coppie disponibili all’adozione.

Tavola 1.9 - Minori in stato di adottabilità, domande e decreti di adozione. Italia. Anni 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Minori in stato di adottabilità	1.231	1.051	1.148	1.359	1.440	1.278	1.246
Domande di adozione nazionale	7.631	7.669	7.715	8.425	8.530	9.484	10.102
Domande di adozione internazionale	6.329	6.007	5.849	5.768	6.217	6.926	7.352
Decreti di adozione nazionale	776	751	784	811	926	1.006	1.020
Decreti di adozione internazionale	1.696	1.712	2.161	2.649	2.019	2.193	2.177
Decreti di adozione nazionale per 100 domande di adozione nazionale	10,2	9,8	10,2	9,6	10,9	10,6	10,1
Decreti di adozione internazionale per 100 domande di adozione internazionale	26,8	28,5	36,9	45,9	32,5	31,7	29,6

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, su dati del Ministero della giustizia

È da sottolineare come il numero relativo alle domande di adozione non corrisponda al reale numero delle coppie aspiranti all’adozione: infatti la stessa coppia può presentare domanda tanto per l’adozione nazionale quanto per quella internazionale (da una rilevazione in atto dal 1999 presso il Tribunale per i minorenni di Firenze, è stato possibile verificare che i due terzi delle coppie presentano contemporaneamente entrambe le domande) e inoltre può rivolgersi contemporaneamente a più tribunali (ma questo dato ha minore rilievo).

Sta di fatto che, considerando il periodo 1993-1999, a fronte di 59 mila domande di adozione nazionale sono stati emanati 6074 decreti di adozione, mentre alle 44 mila domande di adozione internazionale hanno corrisposto 14.607 decreti di adozione. In termini relativi, ogni 100 domande di adozione nazionale si hanno 10,1 decreti di adozione di minori sul territorio nazionale, mentre ogni 100 domande di adozione internazionale si hanno 32,9 decreti di adozione di minori stranieri.

Gli affidamenti familiari

Nel corso del 1999 il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato un'indagine censuaria sui minori in affidamento familiare in Italia che, completando il quadro dei "bambini fuori dalla famiglia", rappresenta una necessaria integrazione alla ricerca svolta nel 1998 sui minori accolti nelle strutture residenziali educativo-assistenziali.

La mancanza fino a oggi di dati nazionali sull'entità quantitativa e qualitativa del fenomeno, sia nel suo sorgere (numero di affidamenti familiari disposti), sia nel suo sviluppo (numero di casi interrotti, numero di casi trasformati in preadozione o in altre forme di affido), sia nella sua conclusione (numero di casi che hanno portato al reinserimento positivo del minore nella società e nella realtà familiare di origine), sia nella sua durata (affidi a tempo determinato e affidi a tempo indeterminato), ha sostenuto ed evidenziato l'importanza di una ricerca che studiasse il fenomeno a livello nazionale.

Obiettivo generale dell'indagine è stato quello di offrire un quadro conoscitivo del fenomeno a un duplice livello: consentire una quantificazione attendibile degli affidamenti familiari in Italia e realizzare una mappatura dei servizi titolari nella gestione degli affidi, con un'attenzione specifica ai modelli organizzativi adottati nelle diverse regioni, analizzando e unificando i dati resi disponibili dai diversi enti (servizi sociali dei comuni e aziende sanitarie locali) che offrono un servizio di affido.

Oggetto dell'indagine sono stati i bambini e i ragazzi affidati a un altro nucleo familiare, comprensivi degli affidamenti sia eterofamiliari che a parenti seguiti dai servizi territoriali. Sono stati invece esclusi dalla rilevazione gli affidamenti a comunità, in quanto già rilevati dalla precedente ricerca sui minori accolti in strutture residenziali, e gli affidamenti preadottivi, in quanto non pertinenti all'indagine stessa.

Nello specifico, sono stati rilevati sia gli affidamenti in corso sia quelli conclusi nel periodo 1° gennaio-30 giugno 1999, così da evidenziare anche gli aspetti dinamici del fenomeno, tra cui la durata degli affidi e gli esiti, e consentire l'analisi dello sviluppo di questo strumento nei diversi contesti del territorio nazionale.

Al 30 giugno 1999 i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare risultano 10.200. Considerando che al 1° gennaio 1999 la popolazione minorile ammontava a poco più di 10 milioni, l'incidenza è pari ad 1 affidato ogni 1000 abitanti di età inferiore ai 18 anni. A questi vanno aggiunti i 634 affidamenti conclusi nel primo semestre del 1999.

Tavola 1.10 - Affidamenti familiari per tipologia

	Affidamento			N. bambini affidati per 1000 bambini
	eterofamiliare	a parenti	totale	
Al 30 giugno 1999	4.668	5.532	10.200	1,02

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Dei 10.200 affidamenti familiari solo il 42,1% è di tipo eterofamiliare (pari in valore assoluto a 4668), mentre i rimanenti sono affidati a parenti.

Per entrambi gli affidamenti la motivazione principale è data da condotte di grave trascuratezza dei genitori.

1.6 La povertà delle famiglie: una difficile misura

Prima di affrontare il tema della povertà occorre esporre alcune avvertenze.

La prima è che non è facile misurare l'incidenza della povertà. Per quanti criteri si utilizzino, si parla di povertà in relazione alle condizioni economiche generali e alla distribuzione della ricchezza di un Paese. Per esempio in Italia, spiega l'Istat, «rientrano nel novero delle famiglie povere quelle famiglie che si trovano al di sotto della cosiddetta “linea di povertà”, cioè quelle che hanno consumi pro-capite equivalenti a meno della metà del consumo medio pro-capite nazionale» (per paragonare la spesa di famiglie di diversa ampiezza si utilizza una “scala di equivalenza” che tiene conto delle economie che è possibile realizzare allorché aumenta il numero dei componenti delle stesse famiglie).

Passando dalle famiglie agli individui, ciò significa che una persona è considerata povera quando consuma meno della metà del consumo medio di un italiano, ovvero di quello che consuma un italiano medio.

Difficile è anche definire la povertà rispetto all'età poiché – a parte un'esigua minoranza di 15-17enni che lavorano – i minori non producono alcun reddito autonomo né, di conseguenza, sostengono consumi pagati di tasca propria.

La cosa più corretta probabilmente è verificare l'incidenza della povertà nelle famiglie con figli minori per vedere se e quanto essa sia più alta rispetto alle famiglie senza figli e a quelle con un corrispondente numero di figli maggiorenni e, più in generale, rispetto al valore nazionale dell'incidenza della povertà nelle famiglie italiane.

Negli ultimi anni inoltre siamo giunti a definire la povertà in relazione a molteplici punti di vista: si parla di povertà assoluta, di povertà relativa, di quasi povertà, di povertà estrema, riferendosi ad essa come ad un fenomeno multifattoriale sul quale non incide solo la variabile economica, ma anche gli aspetti relazionali, l'ambiente di vita, l'istruzione ecc.

Fatte queste precisazioni, appare ora opportuno sottolineare i seguenti punti.

- 1) L'incidenza della povertà tra le famiglie italiane è rimasta sostanzialmente invariata nel triennio 1997-1999, essendo passata dal 12% del 1997 (12 famiglie su 100 che in quell'anno vivevano sotto la soglia di povertà), all'11,8% del 1998, all'11,9% del 1999.
- 2) Il Sud continua a presentare una situazione alquanto diversa, e più negativa, rispetto alle altre ripartizioni geografiche. L'incidenza della povertà qui – il 23,9% nel 1999 – è infatti doppia di quella nazionale.
- 3) L'incidenza della povertà resta invariata nel Sud, mentre sembra diminuire al Nord, dove è scesa al 5%, e crescere al Centro, dove invece è salita all'8,8%.

- 4) Le famiglie numerose, come c'era da aspettarsi, sono anche quelle con la più alta incidenza della povertà. La massima incidenza viene infatti raggiunta nelle famiglie con 3 figli e più (24,4%).
- 5) Le coppie con un figlio minore hanno un'incidenza della povertà di poco più bassa di quella media nazionale (10,8%), ma bastano due figli minori per portare l'incidenza della povertà delle famiglie decisamente più in alto della media nazionale (16,4%).
- 6) Avere lo stesso numero di figli, ma non necessariamente minori, comporta una più bassa incidenza della povertà: l'8,5% tra le coppie con un figlio e il 13,4% tra quelle con due figli.

Tavola 1.11 - Incidenza della povertà secondo alcune tipologie familiari. Italia. Anni 1997-1999

Ampiezza della famiglia	1997	1998	1999
Un componente	11,2	10,0	10,1
Due componenti	11,0	11,1	11,4
Tre componenti	9,9	9,7	9,2
Quattro componenti	12,9	13,6	14,1
Cinque o più componenti	22,3	22,7	22,9
Coppia con 1 figlio	9,1	9,5	8,5
Coppia con 2 figli	12,8	13,3	13,5
Coppia con 3 figli	21,1	22,4	24,3
Coppia con 4 o più figli	23,5	23,6	24,4
Monogenitore	12,1	11,7	14,2
Con 1 figlio minore	11,0	10,3	10,8
Con 2 figli minori	15,9	16,8	16,4
Con 3 o più figli minori	25,8	27,3	27,0
Almeno 1 figlio minore	14,0	13,9	13,9
Totale famiglie	12,0	11,8	11,9

Fonte: Istat, La povertà in Italia nel 1999. Note rapide, 4 luglio 2000

Una considerazione interessante che si può trarre da tutti i dati sulla povertà è la seguente: tra le famiglie con due figli, in particolare se minori, l'incidenza della povertà supera ormai quella media nazionale, vale a dire che due figli rappresentano per le famiglie italiane un fattore di debolezza, di svantaggio. Questo è un punto decisivo: oggi, infatti, una donna italiana mette al mondo, nel corso della sua vita riproduttiva, poco più di un figlio (1,2). Se si vuole che i progetti riproduttivi delle coppie si orientino maggiormente verso il secondo figlio occorrono urgentemente misure capaci di eliminare il divario dell'incidenza della povertà che passa tra l'avere un figlio e l'averne due.

2. Nuova attenzione alla famiglia

La promozione dei diritti dei minori di età e in particolare dei loro diritti sociali (alla salute, all'educazione, a un minimo di benessere e di qualità della vita) richiede in primo luogo che sia riconosciuta e sostenuta la prima cellula sociale nella quale il minore si trova a vivere: la famiglia. È la famiglia infatti che per prima, malgrado le profonde trasformazioni subite, assicura al bambino protezione, sostegno, affetto. La crisi della famiglia tradizionale (o la sua trasformazione) non ha significato una riduzione delle aspettative che ad essa fanno capo quanto, per certi versi, un ampliamento delle stesse. Alla famiglia non si chiede più soltanto di essere il luogo della riproduzione, ma di essere uno strumento per il raggiungimento di finalità onnicomprensive quale il benessere e una sorta di "via" per la felicità.

Quindi, contrariamente a quello che si è creduto, e cioè che la famiglia sarebbe entrata in crisi per il rarefarsi delle sue funzioni, le famiglie oggi in Italia sembrano soffrire piuttosto di una sorta di sovraccarico funzionale, e forse anche emotivo, che non sempre riescono ad affrontare con le risorse a disposizione. I cambiamenti che sono avvenuti nei nuclei familiari hanno promosso un rapido mutamento delle strategie di allevamento, socializzazione ed educazione dei figli. Sono cambiate le relazioni e i vissuti all'interno della famiglia; è cambiata la posizione materna e paterna; sono cambiati i rapporti fra le generazioni, con un'adolescenza sempre più lunga e il ritardato ingresso dei giovani nell'età adulta. Si tratta di modificazioni che richiedono una riorganizzazione dei compiti e dei tempi dentro la famiglia. I genitori si trovano quotidianamente a crescere con i propri figli, dovendo fare attenzione a non confondere i ruoli e le funzioni sia propri che della famiglia in quanto tale in relazione alle altre sedi formative (cosa che, come segnalano molte ricerche, avviene sempre più spesso).

La famiglia oggi si trova a dover interagire con una pluralità di agenzie di socializzazione, pur rivestendo un ruolo fondamentale nel processo di educazione e di supporto alle giovani generazioni. Non a caso quotidianamente la cronaca scarica – spesso anche impropriamente – su di essa i disagi, le nuove forme di patologie e i problemi dei figli che sono causati non solo direttamente dalle famiglie ma, più in generale, dalla complessità del nostro vivere comune.

I lavori del convegno *Le famiglie interrogano le politiche sociali* promosso dal Ministero per la solidarietà sociale (marzo 1999), a cui rimandiamo per un approfondimento sulla tematica, hanno offerto un quadro molto articolato sulle trasformazioni delle famiglie e sulle politiche sociali, evidenziando come il benessere delle famiglie abbia molteplici dimensioni che hanno a che fare con fattori materiali, ma anche sociali, culturali, psicologici e relazionali. Sono questi i fattori a cui devono fare riferimento le politiche familiari.

2.1 I processi di riconoscimento della famiglia e del suo ruolo

Ci limitiamo in questo ambito ad accennare ad alcuni importanti processi di riconoscimento della famiglia e del suo ruolo che sono avvenuti o che stanno avvenendo a livello di politiche sociali, rimandando anche ad altre sezioni della Relazione dove più specificatamente viene trattata la tematica in ambito legislativo o di politiche sociali relative ai minori di età.

È bene però ricordare che il panorama che si apre innanzi alle politiche familiari non è solo dato da famiglie fragili, famiglie problematiche, ma anche da famiglie che hanno saputo rispondere adeguatamente o che cercano in qualche modo di affrontare la perenne ambiguità e insicurezza circa gli esiti e le conseguenze di una socializzazione dei nuovi nati in una società sempre più complessa e in rapida trasformazione.

Fare una politica per la famiglia vuol dire quindi non soltanto aiutare la famiglia nei momenti di debolezza e di difficoltà, ma anche promuovere la formazione della famiglia e valorizzarla come “risorsa” e come “soggetto sociale titolare dei diritti di cittadinanza”.

2.2 Una politica a misura delle famiglie

La tematica delle politiche familiari è complessa. Se per molti anni in Italia la famiglia è stata oggetto di scontri ideologici che hanno provocato una *impasse* sul piano delle politiche concrete, gli anni più recenti sono stati senza dubbio anni di confronto e di riconoscimento della necessità di attivare politiche *ad hoc*.

Alla base di ciò vi è l'accoglimento a tutti gli effetti della famiglia quale soggetto sociale destinatario di politiche dirette, anche se è bene ricordare che politiche “amiche” della famiglia con bambini e adolescenti sono pure quelle che riguardano la promozione di diritti e opportunità in campi non strettamente familiari, quali quello dell'istruzione, della salute, del territorio, della socializzazione delle nuove generazioni ecc. La famiglia non è infatti un polo a sé, unico soggetto educante e di sostegno del minore e non va isolata dal contesto sociale, culturale, relazionale in cui è inserita e dagli ambiti di riferimento e di socializzazione delle giovani generazioni.

Le politiche per la famiglia si devono muovere su più fronti: sono politiche economiche, politiche di cura, politiche di tutela, di promozione o di sostegno genitoriale.

In ambito economico, un primo passo verso la famiglia è sicuramente il riconoscimento della necessità di garantire lavoro e reddito adeguato al nucleo familiare. A questo proposito è necessario sottolineare che la tutela dell'occupazione femminile è, oggi più di ieri, condizione per evitare che molte famiglie a rischio cadano in situazioni di povertà: l'attuale struttura delle retribuzioni non consente, in molti casi, la perdita di lavoro di uno dei due membri della coppia.

Anche il sistema fiscale deve tener conto delle esigenze delle famiglie con figli minori, proprio al fine di perseguire un'equa redistribuzione dei redditi e dei beni sociali. Gli strumenti utilizzati possono essere diversi, alternativi, ma anche componibili: un primo strumento è costituito dalle detrazioni di imposta per carichi familiari; un secondo è quello degli assegni al nucleo familiare. Con questi mezzi si risponde alla domanda delle famiglie con figli di non essere penalizzate rispetto alle famiglie senza figli o con meno figli: alla domanda cioè di veder riconosciuta una funzione sociale all'essere genitori.

Un'analisi riconduce la ridotta fecondità italiana sia al familismo, cioè a una visione del mondo che fa coincidere l'utilità propria a quella della propria famiglia e fa privatizzare sempre più il "bene" figli, sia a una crescita consumistica che ha portato a un aumento dei costi da sostenere per l'allevamento dei figli. In relazione a ciò, c'è chi propone un incentivo economico diretto solo alle coppie con più figli, in modo da permettere di ridurre al minimo i costi aggiuntivi per sostenere il secondo figlio. Si tratterebbe di assegni che dovrebbero essere di entità significativa, ma non così elevata da indurre effetti indesiderabili come la procreazione al fine di ottenere il contributo e la rinuncia al lavoro per la donna, e che andrebbero erogati fino al compimento della maggiore età, poiché i costi del mantenimento dei figli risultano essere elevati anche per tutto il periodo dell'adolescenza. Tale politica dovrebbe essere accompagnata però anche da altre forme indirette di trasferimenti in denaro, eventualmente differenziati a seconda del numero di fratelli.

Le annuali leggi finanziarie hanno in questi anni via via ridefinito e ampliato gli stanziamenti per le detrazioni e per gli assegni, così come la platea delle famiglie che possono usufruirne. Si è tentato di affrontare insieme sia problemi di equità orizzontale, attraverso una redistribuzione tra famiglie di ugual reddito e di diversa composizione (finalizzata a non penalizzare appunto le famiglie che si assumono le responsabilità procreative), sia di equità verticale tra famiglie ricche e famiglie povere: una sorta di redistribuzione del reddito su base familiare, nella quale il "parametro famiglia" viene utilizzato almeno come strumento tecnico di valutazione delle condizioni economiche dei cittadini.

Per le famiglie povere è in corso di applicazione il DLgs 237/98 *Disciplina dell'introduzione in via sperimentale in alcune aree territoriali dell'istituto del reddito minimo garantito*. Esso contempla la garanzia di un assegno di minimo vitale a chi sottoscrive una sorta di contratto che impegna chi ne usufruisce a partecipare a specifici programmi di inserimento sociale (corsi di formazione che facilitino l'accesso al lavoro, programmi di recupero per tossicodipendenti o alcolisti, impegno di garantire l'assolvimento dell'obbligo scolastico dei figli ecc.).

Per quanto riguarda l'accesso e le eventuali rette differenziate dei servizi per l'infanzia quali asili nido e scuole materne, dobbiamo ricordare l'applicazione dell'Isee (Indica-

tore della situazione economica), prevista dal DLgs 109/98 (e regolato dal successivo Dpcm 221/99). La novità di questo strumento consiste in due aspetti: la misurazione della situazione economica su base familiare (tenendo conto, cosa che interessa particolarmente in questa sede, del numero dei figli) e la possibilità di inserire nel calcolo, oltre il reddito, il patrimonio mobiliare e immobiliare, per misurare l'effettiva condizione di vita della famiglia. I Comuni stanno attuando i regolamenti in materia, ma già risulta evidente come sia difficile rispettare in modo rigoroso il principio di equità. La Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del tesoro ha infatti avanzato recentemente alcune critiche in questo senso, a cui è corrisposto un ulteriore intervento del Governo (Disposizioni correttive e integrative del DLgs del 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali, a norma dell'articolo 59, comma 53, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*).

L'Isee è anche un importante strumento per regolare l'accesso alle altre prestazioni a cui faremo cenno in seguito (assegni di cura, prestiti d'onore, affitti agevolati, mutui agevolati per l'acquisto della casa, ecc.), ma ci sono preoccupazioni circa il suo effettivo funzionamento tecnico per valutare correttamente i livelli di disponibilità economiche dei soggetti e delle famiglie. In generale, esiste la preoccupazione che la via verso quello che è stato definito "universalismo selettivo" (che indurrebbe a produrre servizi destinati prevalentemente ai più poveri) presenti non pochi rischi di produrre fratture nei legami sociali e induca a una ghettizzante "stigmatizzazione" dei beneficiari delle prestazioni destinate soltanto ai meno abbienti, producendo due tipi di effetti: da un lato un degrado qualitativo dei servizi (il *welfare* per i poveri diventa *welfare* povero), dall'altro un'erosione del sostegno alla classe media, con conseguenti rischi di nuove cadute nella povertà.

Condizione di benessere per una famiglia con figli è inoltre il poter disporre di una casa adeguata. A questo proposito la via percorribile è quella di incentivare, attraverso agevolazioni fiscali o mutui agevolati, l'acquisto della prima casa soprattutto per le giovani coppie che vogliono avere un figlio (è questo il contenuto di un progetto di legge all'attenzione del Parlamento), a cui si deve affiancare una corretta politica degli affitti e programmi di affitti agevolati (così come la disponibilità di un parco-case di proprietà pubblica da utilizzare come risorsa temporanea per i casi più gravi).

In sintesi, non si può parlare di diritti dei minori senza preliminarmente o simultaneamente affrontare il problema delle disponibilità di reddito e di abitazione delle famiglie in cui essi vivono.

È necessario però a questo punto un approfondimento circa la complessità ed eterogeneità della situazione italiana.

Esistono forti diversità tra le regioni, soprattutto tra Nord e Sud, non soltanto per il diverso livello di ricchezza e perciò di qualità della vita, ma per la diversa quantità di servizi attivati, anche nel caso questi siano previsti (e in parte finanziati) da specifiche leggi nazionali.

Altre diversità rilevanti riguardano le distribuzioni delle deleghe in materia, soprattutto tra Comuni e aziende unità sanitarie locali (derivanti anche dalle leggi regionali di riordino delle competenze socioassistenziali, approvate senza poter disporre del comune riferimento di una legge quadro nazionale regolativa del settore). In generale, si può ricordare che molti Comuni che in passato avevano delegato alle Usl (oggi Ausl) le competenze in materia di servizi sociali del settore materno-infantile, stanno ritirandole. Nel contempo, tuttavia, soprattutto i Comuni più piccoli si stanno unendo in consorzi per gestire insieme le suddette deleghe.

Ciò rende abbastanza difficile offrire un quadro sintetico dell'insieme delle politiche e dei servizi per le famiglie attivati nel nostro Paese.

È bene ricordare tuttavia che un principio di unitarietà degli interventi sulla famiglia è promosso dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, previsto con l'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

I primi due obiettivi di priorità sociale della bozza del Piano sono rispettivamente «valorizzare e sostenere le responsabilità familiari» e «rafforzare i diritti dei minori». Il sostegno alla responsabilità della famiglia, si dovrà articolare nella promozione della libera assunzione di responsabilità e delle capacità genitoriali, nel sostegno delle pari opportunità e della condivisione delle responsabilità tra uomini e donne, nel favorire una visione positiva della persona anziana.

D'altra parte le responsabilità familiari sono la prima area di intervento indicata dalla legge 328/00, e questo obiettivo dovrà conciliarsi con le tipologie di servizi e prestazioni indicate dall'art. 22, c. 4. In linea con queste prescrizioni, la famiglia sembra essere il luogo privilegiato da un lato per favorire l'unitarietà di interventi, indispensabile per evitare sprechi, sovrapposizioni e dispersioni e, dall'altro, per individuare «direttrici per l'innovazione delle politiche sociali e, in particolare, nella costruzione della rete degli interventi e dei servizi» (sempre secondo le indicazioni della bozza del Piano nazionale).

3. La rete di risorse, servizi e interventi

Il benessere dei bambini va innanzi tutto promosso con una politica che renda più facile e serena la scelta della maternità e della paternità.

A partire dalla legge 405/75 che istituì i consultori familiari, le Regioni hanno legiferato, in fasi diverse, sul sostegno alle scelte di procreazione e agli impegni di cura verso i figli. L'impegno delle Regioni è andato in direzione sia di una rete di servizi sociosanitari orientati alla prevenzione e alla promozione della salute, sia di servizi di consulenza alle famiglie volti a offrire supporti alle stesse per affrontare esigenze della vita di tutti i giorni e comprensivi anche di interventi di mediazione familiare per i genitori che affrontano la difficoltà della separazione. Le Regioni hanno inoltre sostenuto attività di promo-

zione dell'affido (a cui collaborano aziende unità sanitarie locali e comuni), così come l'istituzione di prestiti sull'onore accordati a gestanti in difficoltà nella prosecuzione della gravidanza, a famiglie monogenitoriali o a giovani famiglie con bambini per dar loro un sostegno nei casi di specifiche e temporanee difficoltà.

Il recente Piano sanitario nazionale 1998-2000, nell'intento di «rafforzare la tutela dei soggetti più deboli» (obiettivo IV), riprende molte di queste tematiche proponendo azioni di prevenzione sociosanitaria: promuovere la procreazione cosciente e responsabile così come la prevenzione e il controllo delle malattie genetiche, ridurre la mortalità perinatale e infantile almeno all'8%, prevenire le cause di disabilità mentale, sensoriale e plurima.

Ma la crescita dei minori, come abbiamo già sottolineato, ha bisogno di essere supportata da un insieme di servizi educativi che ne accompagnino le varie fasi e che in vario modo sostengano la famiglia nei suoi compiti.

La rete dei servizi è costituita innanzi tutto dai nidi (previsti dalla legge 1044/71), intesi come servizio a sostegno delle responsabilità genitoriali – in quanto il nido consente a entrambi i genitori di svolgere la propria attività lavorativa essendo rassicurati dalla disponibilità di un servizio educativo e formativo per i loro figli (si tratta tuttavia di un servizio che è stato realizzato in modo disomogeneo nelle varie parti del Paese arrivando a coprire un'offerta che va da circa il 6% dei bambini da zero a tre anni a un 20%) – dalle scuole per l'infanzia (che ormai sono frequentate dalla grande maggioranza dei bambini) e infine dall'intero sistema scolastico dell'obbligo e superiore.

Le legislazioni regionali hanno promosso la sperimentazione di servizi nuovi e più attenti alle diverse esigenze dei genitori, come asili nido a tempo flessibile, assegni al genitore che preferisce accudire a casa il bambino durante il primo anno di vita, sostegni a nidi autogestiti, spazi e iniziative di aggregazione a cui partecipano insieme bambini e adulti.

Si aggiunga a questo la vasta gamma di attività per il tempo libero, attività sportive e ludiche che costituiscono ulteriori occasioni di formazione e di socializzazione (sostenute anche dalle legislazioni regionali sul diritto allo studio, per la promozione sportiva ecc).

Anche il panorama dei servizi e degli interventi finalizzati a contrastare il disagio, sia preventivi che riparativi, è ricco e articolato, seppure diversificato da zona a zona del Paese.

In primo luogo, si sono nel tempo consolidati servizi e interventi finalizzati a evitare le istituzionalizzazioni, come servizi domiciliari, varie forme di accoglienza diurne per aiutare le famiglie in difficoltà, gruppi appartamento per minori, fino all'utilizzo di diverse forme di affido.

Se la differenziazione degli interventi attuati a livello regionale è indice di risposte a esigenze sociali anch'esse differenziate, tuttavia rimane necessario, come sottolineato dalla già citata legge 328/00, un raccordo volto a garantire universalisticamente pari

opportunità per le famiglie di tutta Italia, indipendentemente dalla regione e dalla zona di residenza, affinché alle disuguaglianze preesistenti non si aggiungano ulteriori disuguaglianze.

Il quadro dei servizi sopra descritto, seppure non esaustivo, consente di osservare come, attraverso sinergie, si cerchi di promuovere una politica per le famiglie sempre più innovativa, che traduce in pratica gli orientamenti culturali su cui si è tanto dibattuto a partire dagli anni Settanta e che avevano in primo luogo portato all'approvazione e alla realizzazione della riforma sanitaria.

Si tratta infatti di una politica di prevenzione – nel più ampio significato del termine, cioè sia prevenzione delle malattie che del disagio sociale – nonché di una politica orientata a contrastare i processi di emarginazione e di esclusione, superando la logica degli interventi che sradicano i soggetti dal proprio contesto di vita (*in primis* la famiglia) e che “etichettano” gli utenti (ne sono un esempio il minor utilizzo possibile di iniziative con *target* troppo definiti), privilegiando invece quelli che inseriscono le famiglie con difficoltà nei servizi rivolti a tutte le famiglie. È una politica che richiede sia la costante integrazione tra servizi sociali, sanitari e educativi, proprio per offrire risposte non frammentate e che affrontino globalmente i bisogni e le aspettative di ciascun minore, sia la collaborazione costante dei servizi pubblici con i molteplici protagonisti piccoli e grandi del terzo settore – volontariato, cooperative sociali, onlus, privato sociale ecc. – in un contesto di *welfare mix*.

Si tratta anche di una politica che cerca di volgere sempre più l'attenzione ai singoli contesti locali, alle esigenze di quartiere, ai bisogni delle piccole comunità, coniugando interventi su *target* di più ampia dimensione (quale per esempio l'intera popolazione minorile) a progetti *ad hoc*.

È bene inoltre ricordare che stanno crescendo in Italia le esperienze di “reti di famiglie” in cui famiglie “normali” sperimentano la dimensione associativa, più o meno formalizzata, fatta di conoscenza, di collaborazione, di scambio e aiuto reciproco, ma anche, più semplicemente, di recupero delle relazioni intrafamiliari e interfamiliari. Spesso le “reti di famiglie” assumono anche un significativo ruolo sociale acquisendo consapevolezza e responsabilità.

Le “reti di famiglie” nascono dal privato sociale e dall'associazionismo, ma in alcuni contesti sono anche incoraggiate e favorite dalle amministrazioni pubbliche locali.

Sono diverse le finalità dei gruppi, delle associazioni, delle reti familiari che si stanno articolando sul territorio nazionale; elementi comuni sembrano essere il favorire il coinvolgimento della comunità civile per una crescita della cultura della solidarietà e della giustizia sociale e l'essere interlocutori delle istituzioni e dei servizi pubblici per il miglioramento della qualità della vita sul territorio.

Anche le attività di queste “reti di famiglie” sono molteplici e in continua evoluzione: dall'auto-aiuto alla formazione e informazione sui temi della genitorialità e delle opportunità per le famiglie nelle politiche e nei servizi sociali, dalla costituzione di

gruppi di appoggio alle famiglie in difficoltà alla partecipazione attiva alla progettazione e alla gestione dei servizi sociali (quando questo è possibile). In molti casi le “reti di famiglie” si costituiscono per sostenere affidamenti familiari di minori, anche a part-time o in pronta accoglienza, per l'affidamento di bambini stranieri o portatori di handicap o ammalati, per la prevenzione al disagio minorile, per la tutela dei diritti dei minori. In questo contesto si collocano le esperienze nella organizzazione di attività di sostegno scolastico o di tempo libero, di soggiorni estivi guidati ecc.

Le “reti di famiglie” possono contribuire anche a creare spazi, luoghi e tempi nei quali agio e disagio possano toccarsi, conoscersi, avvicinarsi e, dove possibile, convivere, e poiché in tutte le famiglie agio e disagio convivono, le “reti di famiglie” possono veramente aiutare a ripensare i servizi in una prospettiva nuova.

4. Tempi e spazi per i bambini

Se ci si è soffermati sui bisogni economici e sulla domanda di servizi provenienti dalla famiglia, occorre sottolineare il fatto che essa ha anche bisogno di tempo per la cura di quelle relazioni che sono essenziali per la crescita dei figli e per il “vivere bene” nella stessa.

I bambini e gli adolescenti non hanno bisogno soltanto di risorse economiche e di servizi: hanno bisogno anche del tempo dei propri genitori.

Il tempo dei genitori è strutturato innanzi tutto in base alle esigenze di lavoro ed è spesso un tempo iperorganizzato e diviso fra mille impegni quotidiani. La flessibilità dell'organizzazione del lavoro paradossalmente comporta in molti casi un minor controllo del proprio tempo, sia nel caso che si svolga lavoro straordinario, sia che si effettuino forme di part-time, sia che si svolga un lavoro di concetto (tramite l'utilizzo del personal computer il confine tra casa e lavoro si fa sempre più labile). Nei nuovi contesti socioeconomici sta dunque emergendo una domanda di “tempo di vita”, che può essere anche inteso come tempo per la famiglia.

A questa richiesta di tempo ha risposto in parte la legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città*. Essa promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, prevedendo la possibilità di congedi per entrambi i genitori per la cura dei figli.

L'alleggerimento del sovraccarico funzionale (lavoro in casa e fuori) può aiutare le coppie con figli molto più che un aiuto economico. È doveroso però sottolineare che uno dei problemi all'interno della famiglia è ancora oggi quello di un'ineguale distribuzione dei compiti, per cui è spesso la donna, principale *care giver*, ad essere schiacciata da maggiori oneri.

Una legge non è quindi sufficiente, da sola, a determinare comportamenti che non possono che radicarsi in una nuova cultura sulla famiglia. Diviene allora importante

che le politiche familiari promuovano attivamente questa cultura e rispondano alle domande che da essa si generano.

Oltre a una domanda di tempo, sta emergendo anche una domanda di spazi e ambienti di vita “a misura di famiglia”. Questo significa predisporre trasporti, modelli urbanistici, programmi per la sicurezza nelle strade, orari di uffici e di negozi, spazi verdi ecc., che facilitino l’organizzazione quotidiana della vita della famiglia e concilino al meglio gli spazi della città con quelli delle coppie con figli.

5. Interventi di sostegno alla genitorialità

Fra i nuovi bisogni sociali emersi in seguito alle trasformazioni della famiglia e della società in generale appare ormai non più rinviabile quello del sostegno alla genitorialità.

5.1 I servizi di sostegno

Da alcuni anni assistiamo al diffondersi sul territorio nazionale di interventi e servizi nell’ambito del “sostegno alla genitorialità”. In alcuni casi si tratta di servizi nel senso di luoghi fisici in cui si erogano prestazioni interamente centrati sulla funzione di sostegno alla genitorialità, quali ad esempio i Centri per le famiglie, oramai ampiamente presenti in particolare in alcune regioni del Centro e del Nord Italia. In altri casi, invece, si tratta di interventi – nel senso di azioni di varia natura emanate da un servizio non esclusivamente istituito per il sostegno alla genitorialità – che si rendono opportuni per il raggiungimento delle finalità del servizio stesso. Gli interventi possono essere molteplici, quali ad esempio:

- attività di sostegno alla cura quotidiana dei figli in un servizio per giovani portatori di handicap quale può essere un Centro occupazionale diurno per disabili (Ceod);
- attività di formazione dei genitori collaterale alle attività di un nido o di una scuola dell’infanzia;
- sostegno alla puerpera nell’immediato *post-partum* in ospedale e/o a casa (*home visiting*) da parte dei servizi ospedalieri e consultoriali ecc.

In questa seconda gamma di azioni potremmo inserire una vasta e assai varia tipologia di interventi di diversa natura, realizzabili in contesti differenti, che perseguono obiettivi differenti, si servono di differenti strategie, coinvolgono tipologie di famiglie anch’esse differenti, ma accomunati da una comune finalità generale: tutti si propongono di sostenere la famiglia dal punto di vista educativo, ossia di sostenere i genitori nella funzione genitoriale, a partire non tanto dalle loro difficoltà e dai loro deficit, quanto dalle loro risorse e competenze, le quali vengono attivate e potenziate mediante strate-

gie di intervento non clinico, bensì educativo-promozionale, riferibili anche ad alcune teorie sull'*empowerment* di comunità. Non essendo questa la sede per soffermarci a descrivere e analizzare tutta questa rilevante gamma di tipologie, ci preme semplicemente sottolineare che il sostegno alla genitorialità, inteso quindi soprattutto come funzione che può assumere varia natura a seconda del contesto entro cui si colloca, va compreso concettualmente all'interno delle scienze dell'educazione e, specificamente, fra gli oggetti di una disciplina che sempre più numerosi autori oggi denominano "educazione familiare", disciplina che si occupa dello studio, della ricerca e dell'intervento rispetto ai processi educativi intrafamiliari (relazioni genitori-figli) e extrafamiliari, ossia gli interventi rivolti dall'esterno all'interno della famiglia (relazioni servizi-genitori).

L'educazione familiare, dunque, privilegia come centro del suo interesse il sostegno alla famiglia in un'ottica educativo-promozionale, concentrandosi sull'aspetto di relazione, di autopromozione e di normalità, evidentemente senza alcun antagonismo con interventi di tipo clinico, terapeutico, riabilitativo, ma laddove è necessario in connessione con essi. Il presupposto è che anche la famiglia senza "tradizionali" problemi vada, nella società odierna, sostenuta all'interno di una rete di azioni in cui essa sia considerata soggetto e non semplice destinatario dell'intervento, in quanto anche i problemi educativi sono "problemi": la funzione educativa va sostenuta non solo perché è più complesso svolgerla oggi rispetto ad altri tempi, ma anche perché essa assume un'importanza cruciale in ordine alla costruzione del benessere della persona adulta e della comunità nel suo insieme. Aiutare i genitori ad educare è, dunque, anche una preziosa funzione sociale che può avere importanti valenze preventive.

Nel nostro Paese, soprattutto negli anni Settanta e Ottanta, abbiamo assistito a «un'ossessione terapeutica verso il disagio minorile e giovanile tendente a medicalizzarlo col rischio di aggravare la sensazione di estraneità e opposizione rispetto al mondo adulto (...). È possibile che alcune situazioni di conflitto, anche gravi, abbiano radici in "semplici" realtà di solitudine e carenze educative cui rispondere soprattutto ricostruendo spazi di socialità positiva e educante – a partire dalla famiglia – più e prima che fornire accompagnamento terapeutico». Per fortuna, già a partire dagli ultimi anni Ottanta, ma soprattutto grazie alla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, abbiamo avuto, su tutto il territorio nazionale, un'enorme espansione di questi "spazi di socialità positiva e educante" che hanno coinvolto migliaia di genitori desiderosi di condividere con altri genitori e con "esperti" l'esperienza dell'educare.

Dal 1997 a oggi, la legge 285/97 ha svolto una funzione indiscutibile di forza propulsiva rispetto sia alla qualità che alla quantità di questi nuovi "gesti per la famiglia" e, contemporaneamente, essa è stata un mezzo importante al fine di veicolare una nuova cultura del sostegno alla famiglia. Una cultura positiva e non negativa, basata sulle risorse e non sui deficit, sulla salute e non sulla malattia, sulla "normalità" e non sulla patologia, sull'educazione e non sulla terapia.

Oggi siamo dunque in una fase di inizio: i frutti di questa nuova cultura assumono sovente l'aspetto di iniziative embrionali, sparse sul territorio nazionale in modo disomogeneo, tutte da sperimentare, difficili, per la loro stessa natura, da valutare. Sicuramente, dunque, è necessario intraprendere sistematiche azioni di monitoraggio rispetto a cosa e come tali iniziative sono condotte, per acquisire una conoscenza che ci permetta, nell'immediato futuro, di mettere in atto interventi basati su procedure chiare, anche se non standardizzate, ma perlomeno fondate su protocolli condivisi e intersoggettivi. Sarà in tal modo possibile costruire piani di valutazione coerenti e praticabili che, a loro volta, permettano a chi opera di misurarsi sull'efficacia e la qualità degli interventi messi in atto, piuttosto che, come sembra accadere attualmente, su un'intuizione, felice ma vaga, dei possibili benefici sugli adulti di domani del lavoro educativo con gli adulti di oggi.

5.2 Uno sguardo alla legge 285/97 e il sostegno alla genitorialità

Da una prima analisi sui 2818 progetti presentati nell'ambito della legge 285/97 per il primo triennio, risulta che circa 500 riguardano il sostegno alla genitorialità, ovvero fanno riferimento agli articoli 3 (in particolare comma a) e 4 (in particolare comma b e c). Se ne deduce che il sostegno alla genitorialità si è affermato come un ambito centrale nel panorama dei possibili progetti finanziabili dalla legge 285/97, in relazione a un'acquisizione teorica ormai diffusa, forse anche scontata ma comunque capace di produrre azioni concrete e innovative, basata sull'idea che «non si può migliorare la vita dei bambini e dei ragazzi senza aiutare gli adulti nella funzione educativa».

Il sostegno alla genitorialità risulta inoltre essere un ambito da non tenere distinto da altri, costitutivamente intrecciato con altre tipologie di intervento quali per esempio l'innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5), le azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7), le azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale (art. 4, comma c), gli interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di maltrattamento e di violenza sui minori (art. 4, comma h). In questo, sembra prevalere, come fortemente raccomandato dalla stessa logica portante della legge 285/97, un approccio di integrazione degli interventi più che di settorializzazione e di eccessiva specializzazione degli stessi.

A un sommario esame dei 500 progetti suddetti, si rileva come sia presente una vasta gamma di tipologie di interventi radicate nelle diversità dei territori, e come anche le strategie indicate per raggiungere gli obiettivi risultino fortemente centrate sulle realtà locali: si va dall'alfabetizzazione delle madri di alcune aree depresse del Sud Italia alla sperimentazione di servizi di cura presso aziende intesi come sostegno alle madri sole per consentire l'accesso al lavoro, allo sviluppo delle prassi di *home-visiting* nel-

l'immediato *post-partum*, al sostegno pedagogico dei genitori di bambini che non frequentano il nido, all'apertura di spazi-famiglia e di nidi autogestiti, alla costruzione di *network* nel vicinato ecc.

I progetti si muovono sia nell'ambito della prevenzione primaria-promozione, cioè sul potenziamento delle risorse delle famiglie da realizzarsi in una logica di *partnership* famiglia-servizi, sia nell'ambito della prevenzione secondaria, cioè sulla gestione di situazioni in cui sono coinvolte famiglie multiproblematiche, sostenendo le competenze familiari per permettere, dove possibile, la permanenza del minore nella propria famiglia di origine.

A fronte della numerosità, della varietà delle diverse espressioni di risposte al problema del sostegno familiare individuate quali fattori positivi, vi sono ovviamente alcuni punti deboli che in questa sede accenniamo brevemente, rimandando gli approfondimenti ad altra sede più appropriata. Si tratta di difformità dal punto di vista sia della quantità dei progetti presentati (moltissimi in alcune regioni, troppo pochi in altre) sia della qualità (si va da progetti integrati secondo un approccio ecologico – sponsorizzato fortemente dalla legge 285/97 – in cui i diversi sistemi nei quali si svolge la vita delle famiglie sono implicati, a progetti che prevedono azioni frammentarie, episodiche, la cui titolarità talvolta è rivendicata addirittura da un solo soggetto). Inoltre, non sempre vengono esplicitati i modelli teorici di riferimento e non sempre i progetti risultano raccordare le diverse realtà territoriali (per esempio il raccordo scuola-servizi sociali è quello più disatteso).

Il rischio è quello di interpretare il sostegno alla genitorialità come un *optional* piuttosto che come reale fonte di supporto per molte famiglie.

Tuttavia i progetti presentati mettono in risalto, oltre alla centralità del sostegno alla genitorialità nelle politiche sociali, un principio molto importante: il lavorare nelle e per le famiglie non tanto e non solo per ridurre i fattori di rischio (*risk factors*) che possono pesare sullo sviluppo dei bambini, quanto per rafforzare i fattori di opportunità (*opportunity factors*) su cui i processi di sviluppo dei bambini stessi possono far leva.

5.3 Nuove forme di sostegno alla genitorialità: il *frame-work risk-opportunity*

Appare a questo proposito opportuno soffermarsi brevemente sugli interventi volti a creare fattori di opportunità per la famiglia, poiché questi possono costituire utili piste di riflessione per chi dovrà pensare, ideare, implementare, valutare nuovi servizi e progetti in questo ambito negli anni a venire, facendo riferimento alle esperienze dei Paesi del Nord Europa che da più anni sono sensibili alla tematica.

Per indicare le condizioni che impediscono direttamente o indirettamente lo sviluppo del bambino si parla comunemente di fattori di rischio mentre per indicare quelle che migliorano direttamente o indirettamente lo sviluppo del bambino, che

promuovono o contribuiscono a un funzionamento ottimale si parla di fattori di opportunità (nella letteratura anglosassone *opportunity factors* o *protective, potentiating, resilient, invulnerability*).

Un semplice *framework* per mostrare la relazione tra i fattori di rischio e di opportunità è il seguente:

$$C=f(R,O)$$

dove C è il comportamento, R sono i fattori di rischio e O i fattori di opportunità: il comportamento è correlato sia ai fattori di rischio che di opportunità, alla loro interazione.

D'accordo con Bronfenbrenner, il comportamento e lo sviluppo sono funzioni di un insieme di forze a due livelli:

- a) le esperienze ambientali attraverso cui si sviluppa una persona (per esempio i fattori di rischio e di opportunità);
- b) le caratteristiche personali che influenzano lo stesso ambiente:

$$C=f(R,O)(P)$$

dove P sono le caratteristiche personali e la relazione tra le diverse variabili è che il comportamento è correlato sia ai fattori di rischio e di opportunità, sia alle caratteristiche personali, alla loro combinazione e interazione. Le influenze favorevoli o sfavorevoli allo sviluppo dell'individuo dipendono dalle caratteristiche personali dell'individuo stesso, che lo rendono vulnerabile o resiliente alle condizioni avverse.

Sulla base di questo *framework*, nella cultura anglofona (Nord America e Nord Europa), si è sviluppato un importante *corpus* di programmi di sostegno alla genitorialità soprattutto nell'ambito dell'*early intervention* (intervento precoce) il cui presupposto è che per sostenere la famiglia, e la funzione genitoriale nello specifico, occorre lavorare sia per la riduzione dei fattori di rischio che possono essere presenti soprattutto in alcuni ambienti sociali, sia per aumentare i fattori di opportunità: i programmi specifici di sostegno alla genitorialità (*parent-training*) sono pertanto intesi come fattori di opportunità che possono, a determinate condizioni, incidere positivamente sul funzionamento familiare e, di conseguenza, sul benessere del bambino.

Per esempio, laddove la povertà, le condizioni sociali sfavorevoli, l'uso di droga da parte dei genitori costituiscano un insieme importante di fattori di rischio, un intervento precoce può costituire un fattore di opportunità per influenzare positivamente il bambino, i genitori e il funzionamento familiare nel suo insieme. L'*early intervention* è concepito dunque come una nicchia ecologica fonte di opportunità, che considera la relazione tra i fattori di rischio e i fattori di opportunità e le caratteristiche personali dei bambini e dei loro genitori.

La letteratura emergente dimostra l'effetto cumulativo dei rischi: una combinazione di tre o più fattori pone il bambino in condizione di alto rischio per un certo numero

di comportamenti. Parallelamente, la presenza di fattori multipli di opportunità è correlata a risultati positivi sia nel bambino che nel funzionamento familiare.

Gli effetti dei fattori di rischio e di opportunità sono, come dimostrano molteplici ricerche, complessi, cumulativi e interattivi.

L'aspetto teorico per noi più rilevante è che oggi siamo a conoscenza del fatto che, a dispetto della presenza di molti fattori di rischio negativo, molti bambini e le loro famiglie "funzionano bene" nonostante le avversità. Come dimostrano alcuni studi di tipo longitudinale, i legami tra le caratteristiche positive del bambino e un ambiente sociale "supportivo" sono fondamentali per i bambini, ma è interessante conoscere come alcuni bambini che non vivono in un ambiente favorevole possano crescere, nonostante ciò, in modo "positivo".

La comprensione sul piano teorico e concettuale di quali siano i fattori che inducono un bambino a crescere in modo positivo nonostante un ambiente avverso costituisce per l'educazione familiare un nodo cruciale: è importante conoscere quali sono i fattori di opportunità – e non solo quelli di rischio – per lo sviluppo umano, in quanto i programmi e le attività di sostegno alla genitorialità possono svolgere una funzione fondamentale, proprio in ordine alla creazione e al potenziamento di tali fattori in seno alla singola famiglia o alla comunità. L'intervento può cioè essere finalizzato a ricreare quelle condizioni positive che alcuni bambini hanno trovato, nonostante alcune condizioni avverse nel loro contesto sociale, riuscendo così a crescere sviluppando le loro potenzialità anziché perdendole. In tale ambito il tema della resilienza assume dunque una rilevanza fondamentale.

La teoria della resilienza è fondata su un aspetto psicobiologico dell'individuo, la sua robustezza, la sua capacità di affrontare i colpi della sorte in ogni circostanza, la sua *endurance* che implica una capacità di impegno, sfida e controllo in situazioni di rischio.

La resilienza è la capacità di funzionare bene malgrado gli eventi stressanti. È legata a delle situazioni difficili da vivere, iscritte nella durata e non soltanto connesse a eventi maggiori, brutali ma episodici. Il comportamento resiliente è stato definito da alcuni autori come «un comportamento adattivo positivo». Il termine resilienza si ritrova in metallurgia, a proposito della resistenza dei materiali, in particolare dell'acciaio. Esso traduce la trasformazione infinitesimale subita da un materiale dopo un urto. Il materiale resiste, non cede, non si rompe né si spezza sotto l'effetto dell'urto. La resilienza può dunque essere associata anche alla resistenza all'usura, nella misura stessa in cui il materiale manifesta allo stesso tempo robustezza e flessibilità. La resilienza si apprende a qualunque età e il *background* genetico del bambino giocherebbe un ruolo importante nei meccanismi che la rendono operativa. Ma anche l'esperienza del successo in un ambito specifico della vita (la riuscita scolastica, per esempio) può favorire l'attuazione di un meccanismo di resilienza presso un bambino, che, allora, potrebbe anche far fronte a una situazione difficile a livello familiare. L'esperienza po-

sitiva permette cioè al bambino di ritrovare le capacità personali che gli consentono di affrontare successive esperienze negative. Il concetto di resilienza ha introdotto l'idea di onnipotenza, invulnerabilità di certi bambini, ma occorre tenere conto anche del fatto che gli individui possono essere resilienti in alcune situazioni e vulnerabili in altre. Si parla allora di "vulnerabilità parziale", in quanto la resilienza assoluta sembra non esistere.

La capacità di *endure*, di resistere, di essere resiliente, è una mediazione necessaria nell'interazione tra il soggetto e l'ambiente. Nella resilienza l'individuo sviluppa dei meccanismi di protezione che riducono l'incidenza del rischio modificando il fatto stesso di essere esposto al rischio. Questi meccanismi riducono la probabilità che si innesci una reazione negativa a catena, rinforzano l'autostima, il senso di efficacia personale, grazie all'intermediazione di solide relazioni interpersonali di sostegno o alla riuscita nel portare a termine dei compiti. Questi meccanismi protettivi fanno nascere delle occasioni di tipo positivo. In questa concezione, il sostegno sociale ha una posizione più che rilevante, intendendo quest'ultimo come un insieme di relazioni interpersonali stabilite da un soggetto che gli procurano un legame affettivo positivo e un aiuto pratico. I soggetti resilienti, dunque, stabiliscono una rete relazionale importante che permette loro di trovare del sostegno al di fuori della loro famiglia: i programmi di sostegno alla genitorialità, vanno, pertanto, compresi e concettualizzati all'interno di questa rete relazionale.

Le condizioni che alcune ricerche hanno associato ai risultati positivi sono le stesse che alcuni *early intervention programs* tendono a creare per influenzare positivamente il funzionamento familiare. Per esempio, promuovere responsabilità nella cura sociale del bambino per influenzare le sue competenze è spesso un obiettivo centrale di alcuni *early intervention programs child development oriented*. Così come mobilitare il supporto sociale per dare tempo, energie, conoscenze, capacità utili ai genitori per sviluppare competenze educative, è uno dei maggiori obiettivi dei *early intervention programs family supporting oriented*. I programmi che creano con successo condizioni che rispecchiano ambienti ottimali, implicitamente o esplicitamente, riconoscono la relazione reciproca tra fattori di rischio e opportunità e lavorano su questo intreccio.

6. I bambini fuori dalla famiglia

Il riconoscimento dell'importanza della famiglia quale ambiente indispensabile perché il minore possa realizzare una crescita non pregiudizievole ha da tempo stimolato la ricerca di strumenti – anche giuridici – per ridurre il numero di bambini che vivono fuori da un ambiente familiare.

Le politiche sociali sull'infanzia hanno individuato quale risposta preferibile alternativa all'istituzionalizzazione lo strumento dell'affidamento familiare. L'adozione infatti so-

lo in minima parte può ridurre il numero dei minori istituzionalizzati, poiché la maggior parte dei bambini inseriti in istituto è costituita da bambini non in situazione di abbandono, in quanto mantengono significativi rapporti con i genitori, che vanno sostenuti e adeguatamente supportati al fine di superare la situazione familiare problematica e permettere il rientro dei bambini in famiglia.

È ormai diffusa e condivisa la consapevolezza, sul piano scientifico ma anche nell'esperienza comune, dei vistosi effetti negativi sullo sviluppo della personalità dei minori delle lunghe permanenze nelle istituzioni assistenziali, con il consistente pericolo dello sviluppo di rilevante aggressività o di assoluta passività e dipendenza.

Da ciò deriva la necessità di continuare a mantenere tra le priorità dell'impegno comune – a livello amministrativo come a livello legislativo, a livello delle istituzioni come a livello della società civile, a livello nazionale come a livello locale – il sostegno al processo di deistituzionalizzazione.

Per quanto riguarda il numero dei minori ricoverati in istituti assistenziali-educativi si segnala come vi sia stata una forte riduzione in questi ultimi decenni: i circa 200 mila minori ricoverati negli anni Settanta sono divenuti i 14.945 della rilevazione, al 30 giugno 1998, dell'indagine non campionaria ma censuaria, realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Se questa tendenza conforta non può tuttavia tranquillizzare: si pone con sempre più urgenza la questione della qualità dell'accoglienza nel difficile e complesso periodo della costruzione dell'identità, mantenendo un adeguato clima familiare e contraendo il più possibile i tempi di permanenza.

Sempre dalla stessa indagine del Centro nazionale, promossa dal Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, si rileva come la percentuale di istituzionalizzazione nel nostro Paese non raggiunga l'1,5 per mille. Il 36,7% di questo dato si riferisce a bambini tra lo 0 e i 10 anni, mentre la maggioranza di accolti risulta essere preadolescente o adolescente e il ricovero è spesso dovuto a decisioni del tribunale per i minorenni. Rilevante è anche il dato delle dimissioni di minori verificatesi nei primi sei mesi del 1998 (ben 4308), un segnale sì dell'"uscita" possibile ma, forse, anche di un preoccupante *turnover*.

I minori stranieri sono il 12% sul numero complessivo degli accolti: 1800 ragazzi non italiani su circa 15 mila sono un campanello di allarme sulle capacità di reale accoglienza e integrazione degli stranieri nella nostra comunità.

Se confortante è il dato della limitatezza della emigrazione assistenziale da una regione a un'altra, meno rassicurante è invece quello che emerge dalla ricerca secondo cui i motivi del ricovero sono costituiti in maniera prevalente da situazioni di povertà materiale, seguiti da situazioni di insufficienza relazionale familiare.

Risulta relativamente alta la frequenza dei rientri periodici dei minori in famiglia, che sembrerebbe dimostrare il carattere di transitorietà della situazione di disagio, anche se una quota tra il 25 e il 35% dei minori risulta avere quasi interrotto le relazioni con il proprio nucleo familiare. Più del 20% dei ricoverati vive in istituto o in comunità

di accoglienza da almeno tre anni (e di questi poco meno della metà ci vivono da più di cinque anni).

Anche dall'analisi delle strutture di accoglienza emergono alcuni dati significativi.

La contrazione dei minori ricoverati trova solo una parziale correlazione nella riduzione delle strutture di accoglienza (dalle più di tremila strutture del 1958 si è scesi alle 1802 unità censite): in realtà la sostanziale differenza tra la situazione di allora e quella di oggi è che, mentre nel 1958 solo la metà delle strutture educative assistenziali aveva meno di 50 posti letto, oggi è il 96% delle strutture che ha questa dimensione (e nel 1958 ben 607 istituti avevano oltre 100 ospiti e 33 istituti oltre 300 bambini e adolescenti). Altri elementi: la maggioranza delle strutture ha non più di 10 letti (e ben il 15% del totale non più di 5 posti); in larga maggioranza le strutture sono state create solo dopo il 1980 (59,9%) e solo il 15% circa è antecedente al 1950.

Qualche perplessità deriva: dal dato che il 30% delle strutture accoglie bambine e bambini senza alcuna distinzione di età; dal dato che quasi il 20% delle strutture ha la scuola interna; dal dato che ben 108 strutture (pari al 6% dell'insieme) hanno solo camere con 5 o più letti; dal dato che il rapporto tra operatori e minori è, specie nelle strutture più grandi, al di sotto dell'indice uno (solo nelle strutture che raccolgono fino a tre minori il rapporto è di 2,4).

Se l'indagine segnala che è possibile una politica di deistituzionalizzazione – che ha preso piede in questi ultimi anni e ha portato a dei risultati proficui – occorre però imprimere sforzi in più direzioni.

Le risultanze più chiare e univoche del lavoro di indagine individuano almeno tre direttrici di impegno per limitare l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine alle situazioni in cui è veramente necessario e per qualificare sempre più l'accoglienza residenziale dei minori.

La priorità è, ancora e sempre, l'intervento sulla famiglia d'origine, per tutelare il diritto del minore a essere educato al suo interno. Vanno impegnati i servizi competenti a utilizzare le risorse affinché siano mantenute le condizioni educative minime necessarie, e affinché queste condizioni possano essere ripristinate, nel caso di allontanamento del minore, entro un tempo definito; in questa prospettiva vanno attuati il riconoscimento, la promozione e il sostegno di organici progetti di recupero e servizi specifici.

La seconda direttrice da sviluppare è l'effettiva e diffusa promozione dell'affidamento familiare, come già detto, quale strumento di supporto al minore in difficoltà e alla sua famiglia di origine.

Per ultimo, ma non ultimo, è lo sforzo di adeguare sempre più le strutture residenziali educativo-assistenziali alle necessità dei minori accolti. In uno slogan ciò si può riassumere nell'impegno delle "Tre T": tempo – territorio – tutela.

- Il "tempo" dei minori è prezioso, perché è tempo di crescita e di maturazione, deve essere oggetto di attenzione specifica e riempito di stimoli efficaci e di rela-

zioni significative; va ridotta al minimo possibile la permanenza dei minori nelle strutture residenziali con la realizzazione di progetti individuali di reinserimento familiare e sociale.

- Il “territorio” è il luogo naturale dello sviluppo delle strutture residenziali per i minori che devono essere sempre meno spazio chiuso e autoreferenziale e sempre più servizio tra e con i servizi del territorio per i minori.
- La “tutela” dei diritti dei minori, anche all’interno delle strutture residenziali, rappresenta la quotidianità da raggiungere e tenere sotto controllo con continuità e con impegno costanti da parte di tutti i soggetti coinvolti (strutture di accoglienza, operatori, istituzioni pubbliche, forze sociali, volontariato...).

Una scuola per crescere

Nel difficile itinerario di sviluppo della propria identità il ragazzo è fortemente condizionato – in modo positivo o negativo – dagli apporti che riceverà dai vari ambienti di vita in cui è immerso. La famiglia – lo abbiamo sottolineato – ha un ruolo fondamentale nella costruzione della personalità del nuovo nato ma, nella realtà complessa di oggi, il processo di “inculturazione” non è solo prerogativa dell’originario nucleo vitale. Anche altri soggetti hanno una significativa incidenza in questo processo e, in modo formale o informale, svolgono un ruolo importantissimo nel percorso di sviluppo del ragazzo.

Esamineremo, in questo capitolo della Relazione, il contributo che può dare alla formazione del ragazzo il sistema scolastico, per approfondire poi, nel capitolo successivo, l’apporto di altre strutture e di altre realtà.

Quel che è necessario subito sottolineare è che il processo formativo oggi, a differenza che nel passato, è caratterizzato da un modello formativo policentrico, cioè da una molteplicità di interventi posti in atto da soggetti formativi diversi in relazione non gerarchizzata tra loro. I percorsi formativi risultano essere oggi più compositi, meno istituzionalizzati, assai più aperti alla “concorrenza educativa”, sottratti a ben determinate scansioni temporali, non più legati a “rendite di posizione” sicurizzanti.

Per questo, oltre a dedicare un’attenzione particolare alla scuola, non solo perché essa è il luogo principale e più diffuso di acculturazione e di socializzazione ma principalmente perché essa va cercando, in questa fase storica, un nuovo modo di rapportarsi con il ragazzo per rispondere meglio alle sue esigenze formative, cercheremo anche di indagare l’apporto che, specie i nuovi strumenti di comunicazione, danno a un percorso formativo complesso.

1. La crescita dei processi di scolarizzazione

Negli ultimi anni, nel nostro Paese, abbiamo assistito a un diffuso processo di scolarizzazione che ha permesso di innalzare il livello formativo complessivo della popolazione e di ridurre, almeno in parte, il nostro storico divario con i Paesi più avanzati.

Abbiamo infatti raggiunto e consolidato sia la partecipazione quasi totale alla scuola dell'obbligo, sia la generalizzata tendenza a iscriversi alla scuola secondaria superiore.

I tassi ufficiali di conseguimento della licenza di scuola media superano addirittura il 100%, perché comprendono anche i ripetenti ancora interni a questo ciclo di studi ma, tenendo conto dei più recenti tassi di abbandono, si stima che coloro che effettivamente concludono il ciclo di istruzione obbligatoria, conseguendo la licenza, siano circa il 95%.

Analogamente, il passaggio alla scuola secondaria superiore supera ormai stabilmente il 90%, a dimostrazione, come evidenzia l'Isfol (Istituto per lo sviluppo della formazione dei lavoratori) nel rapporto 1999, che nel Paese la permanenza a scuola sino almeno al quindicesimo anno di età è progressivamente diventata prassi già prima dell'intervento normativo che ha elevato l'obbligo di istruzione a partire dall'anno scolastico 1999-2000. Si registrano tuttavia differenze notevoli da regione a regione e da Nord a Sud. In regioni quali la Lombardia, il Trentino, il Veneto, la Campania, la Puglia e la Sicilia, il tasso è inferiore al 90%.

Per quanto riguarda il tasso di scolarità nella scuola secondaria superiore, sulla base delle rilevazioni Istat, esso risulta essere cresciuto dal 68,3% dell'inizio degli anni Novanta all'82,2% dell'anno scolastico 1997-1998, con tendenza a salire negli anni successivi.

Tavola 2.1 - Tassi di scolarità nella scuola dell'obbligo e superiore per anno scolastico. Italia - Anni scolastici 1993/1994 - 1997/1998

Anni scolastici	Tassi di scolarità		
	elementare	media inferiore	scuola superiore
1993/1994	98,7	97,9	75,3
1994/1995	99,0	98,4	77,6
1995/1996	100,0	98,5	80,0
1996/1997	100,4	98,6	81,4
1997/1998	100,8	100,4	82,2

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Risultano inoltre aumentare progressivamente, e in termini consistenti, anche coloro che concludono effettivamente questo ciclo di studi: all'inizio degli anni Novanta i maturi in tutti i percorsi e gli indirizzi della secondaria superiore rappresentavano ancora solo il 51,4 % del valore medio dei giovani 18-20enni, mentre sono saliti al 72,4% solo sette anni dopo.

2. Il peso delle eredità del passato e la riuscita del sistema scolastico

Un indicatore sintetico ma efficace per un raffronto a livello internazionale è il peso delle risorse finanziarie pubbliche, espresso in percentuale di prodotto interno lordo, che in ogni Paese vengono destinate al finanziamento del sistema educativo. Secondo dati internazionali, purtroppo non recentissimi, l'Italia spende per la pubblica istruzione una percentuale del Pil che non si differenzia tanto da quella della Germania e della Spagna ma risulta inferiore a quella di Regno Unito e, soprattutto, Francia.

Tavola 2.2 - Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al Prodotto interno lordo. Anno 1996

	Francia	Regno Unito	Spagna	Italia	Germania
Percentuale sul Pil	6,0	5,3	5,0	4,9	4,8

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Unesco

D'altro canto, l'Italia ha un numero di insegnanti per 100 studenti decisamente maggiore, specialmente nella scuola dell'obbligo, rispetto a quello degli altri Paesi europei. Ne risulta che una spesa per l'istruzione che è uguale o più bassa che negli altri Paesi viene in Italia assorbita in ben più alta proporzione dagli stipendi di un numero estremamente più alto di insegnanti; questo sembra essere elemento di impedimento sia per stipendi pro-capite di livello europeo che per una scuola tecnologicamente all'avanguardia.

Altro indicatore è rappresentato dai titoli di studio della popolazione: secondo dati Istat, infatti, ancora nel 1998, circa un terzo (32,2%) della popolazione con oltre quindici anni di età risulta possedere al massimo la licenza elementare e una percentuale analoga (33,2%) risulta in possesso del solo diploma di scuola media. In totale, ben il 65,4% della popolazione documenta di aver raggiunto solo livelli bassi o medio-bassi

di scolarità (va però ricordato, anche in questo caso, che il trend di crescita della scolarizzazione complessiva è stato comunque notevole, perché agli inizi degli anni Novanta questa stessa quota di popolazione raggiungeva ancora il 75,2%).

I dati relativi alla popolazione attiva, cioè alle forze di lavoro (15-64 anni), sono migliori perché, scorporando le generazioni più anziane dal computo, si rende più influente l'aumento di scolarizzazione e qualificazione avvenuto nelle nuove generazioni.

Rimane pur sempre il dato insoddisfacente del livello culturale complessivo delle nostre forze di lavoro perché risulta che ancora il 51,3% possiede, al massimo, la licenza media e solo l'11,7% la laurea.

L'andamento progressivamente positivo nel tempo di questi indicatori è stato il seguente: possesso al massimo della licenza elementare nel 1981 48,5%, nel 1991 24,8%, nel 1998 14,2%; possesso al massimo della licenza media nel 1981 30,1%, nel 1991 40,1%, nel 1998 37,1%; con titolo di scuola secondaria superiore nel 1981 16,5%, nel 1991 28,0%, nel 1998 37,0%; con laurea 3,8% nel 1981, stessa percentuale nel 1991 e 6,8% nel 1998.

In ogni caso, in termini comparati con i Paesi Ocse (1998) al nostro 62% di popolazione attiva (25-64 anni) che ha conseguito al più la licenza di scuola media si oppone una lontana media Ocse del 40%; alla analoga media Ocse relativa al possesso di titoli di istruzione secondaria del 40% si oppone il 30% italiano. Ma il divario è ancora più grave e rilevante al livello dell'istruzione terziaria, ove, alla media Ocse della popolazione attiva con un titolo di livello terziario (universitario o meno) del 23%, corrisponde il dato del nostro 8% di laureati.

Per avere un quadro più completo del panorama a tali dati vanno aggiunti quelli relativi agli esiti e ai tassi di riuscita del sistema scolastico.

Indicativo a questo proposito è ciò che emerge da una recente indagine conoscitiva sulle competenze alfabetiche della popolazione, effettuata in Italia dal Cede (Centro europeo dell'educazione) nell'ambito di una rilevazione internazionale (l'indagine Ials-Sials) promossa in 21 Paesi dell'Ocse.

La ricerca, condotta su un campione rappresentativo di cittadini tra i 16 e i 65 anni, mette in evidenza la presenza di ampi strati di popolazione non in grado di comprendere e analizzare informazioni elementari. Oltre un terzo del campione non supera il livello 1, che corrisponde a una competenza alfabetica molto modesta, al limite dell'analfabetismo. Di questo primo livello fa parte un 5% di popolazione italiana tra i 16 e i 65 anni che non supera le prove che valutano la soglia di "illetteratismo" e che quindi viene definita come analfabeta funzionale. Per quanto le distanze tra generazioni in termini di patrimonio alfabetico siano molto grandi (nelle fasce anziane il rischio alfabetico è notevolmente maggiore) la ricerca apre comunque interrogativi sulla capacità della scuola di garantire standard qualitativi sufficienti.

Nel quadro delineato si comprendono anche gli enormi ritardi nella diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione e la bassa propensione alla lettura, oltre alle notevoli difficoltà proprie del nostro Paese di accettazione degli elementi di innovazione in qualsiasi ambito.

L'analfabetismo, che sembra scomparire con lo sviluppo della domanda di istruzione, ricompare quindi in forme diverse, rivelandosi in una mancanza di competenze mai acquisite o in una progressiva perdita della capacità di lettura e scrittura malgrado anni di scolarizzazione, in quello cioè che i sociologi dell'educazione chiamano analfabetismo di ritorno.

3. La permanenza della dispersione scolastica e del condizionamento socioculturale delle scelte e dei percorsi di studio

L'aumento della partecipazione al sistema scolastico-formativo non deve far dimenticare, come si è detto, la permanenza del fenomeno della dispersione scolastica che crea, come bene esprime l'Isfol nel Rapporto 1999 «gravi zone d'ombra, che in alcuni casi si stanno addirittura ampliando».

Questa la fenomenologia che emerge ormai da vari anni dalla lettura dei dati Istat e dalla loro elaborazione e analisi a cura dell'Isfol, del Censis, e da documenti dello stesso Ministero della pubblica istruzione.

- Esiste da tempo una quota nazionale di circa il 5% di ragazzi che non riesce a completare il percorso di scuola media: neppure negli ultimi anni si è riusciti a ridimensionarla a dimostrazione che si è in presenza di una specie di “zoccolo duro” che, del resto, al di là del dato medio, si concentra con percentuali ben maggiori in alcune aree del Paese particolarmente degradate.
- Permane una percentuale ancora piuttosto alta di uscite dal sistema scolastico dopo il primo anno di corso di scuola secondaria superiore (si tratta complessivamente dell'11,8% che, però, nel caso degli Istituti professionali raggiunge il 17,1%).
- Rimangono forti condizionamenti sociali e culturali sui percorsi di studio e formazione: una recente ricerca dell'Isfol su un campione nazionale di 2500 giovani di 21 anni evidenzia come incida ancora fortemente il peso dei fattori culturali familiari nel percorso scolastico dei figli. Ad esempio, solo meno della metà di chi ha il padre privo di titolo di studio prosegue dopo la scuola media contro la totalità di chi ha il padre laureato; così anche altri indicatori (boccature, irregolarità di percorso, assistenza nelle scelte ecc.) mostrano chiaramente l'influenza della condizione culturale familiare sui percorsi di studio giovanili.

- Emerge un preoccupante aumento del tasso di disoccupazione dei giovani in età tra i 15 e i 19 anni: si tratta di un fenomeno particolarmente grave sia perché colpisce una popolazione giovanile estremamente debole sul mercato del lavoro, in quanto sprovvista di adeguato titolo di studio e di qualificazione professionale, sia perché avviene in contrasto con la più generale tendenza alla diminuzione della disoccupazione giovanile complessiva nel nostro Paese.

Questi dati evidenziano il permanere e, in qualche caso, l'estendersi, di una fascia di soggetti giovanili marginali che restano ai confini sia del sistema formativo sia di quello occupazionale. È in merito a questi fenomeni che la citata ricerca Isfol sui giovani ha messo in particolare evidenza come «...si stiano formando delle preoccupanti sacche di esclusione dei gruppi giovanili più svantaggiati».

4. Per un'analisi più dettagliata del fenomeno della dispersione scolastica

Un'analisi più approfondita di alcuni indicatori di valutazione del sistema di istruzione può essere utile per acquisire ulteriori e più analitici elementi delle tendenze in corso in merito alla dispersione scolastica, termine "morbido" utilizzato dal Censis per indicare l'insuccesso scolastico nelle sue varie forme, abbandoni, ripetenze, interruzioni e rientri dilatati nel tempo. Risulta quindi necessario cogliere le componenti del fenomeno, approfondendo l'analisi di alcuni elementi, quali l'abbandono e le ripetenze.

4.1 L'abbandono scolastico

Per quanto riguarda l'abbandono scolastico in senso stretto, ovvero l'interruzione della frequenza scolastica prima di aver concluso gli anni di frequenza obbligatoria, dalle rilevazioni ministeriali emerge quanto segue.

- a) L'abbandono scolastico è un fenomeno del tutto marginale alle elementari statali, dove anche nell'anno scolastico 1998/1999 è rimasto fermo a un valore di 0,08%, ovvero di 8 alunni su 10 mila che, per un motivo o per l'altro, non possono essere valutati alla fine dell'anno scolastico. Tradotto in cifre assolute, questo valore significa poco più di 2 mila alunni alle elementari statali che non possono essere valutati in quanto hanno abbandonato l'anno scolastico prima che esso finisse.
- b) Alle medie statali l'abbandono, pur se rimasto anch'esso allo stesso livello dell'anno precedente, è almeno 10 volte superiore a quello che si registra alle elementari statali, essendo pari allo 0,9%: 9 alunni su 1000 che non arrivano alla fi-

ne dell'anno scolastico. Diversamente da quel che succede alle elementari statali, la dispersione alle medie statali, pur ancora entro limiti non propriamente preoccupanti, mostra tuttavia una consistenza più cospicua che, tradotta in cifre, significa circa 16 mila alunni che hanno abbandonato l'anno scolastico prima della sua conclusione.

- c) Come precedentemente evidenziato, l'abbandono è un fenomeno ben localizzato territorialmente in certe aree del Sud concentrate in particolare in Sicilia, Campania, Puglia e Calabria.

Per quanto riguarda le scuole superiori, parlando più propriamente di interruzione di frequenza, si rileva come l'indicatore sia in diminuzione, essendo passato dall'8,2% dell'anno scolastico 1993/1994 al 7,3% (7,3 studenti su 100 che abbandonano gli studi prima della fine dell'anno scolastico) dell'anno scolastico 1996/1997, ma sia ancora particolarmente forte (circa 12%) nel primo anno, quello del passaggio dal ciclo dell'obbligo a quello post-obbligo, a dimostrazione delle difficoltà di impatto degli studenti che vengono dalle medie con un nuovo sistema didattico.

4.2 Le ripetenze

Una delle anomalie della scuola italiana fino a poco tempo fa consisteva nell'avere – nelle scuole medie inferiori – un tasso di ripetenza anormalmente alto se riferito a scuole dell'obbligo. È significativo che tale dato risultasse innaturalmente vicino al tasso di ripetenza che si registrava alle scuole superiori, a sua volta alto.

Fatti 100 gli studenti per ogni ordine di scuola, i tassi di ripetenza registrati negli anni scolastici 1993-1994 e 1997-1998 (ultimo anno per il quale si hanno a disposizione i dati) sono riepilogati nella seguente tavola:

Tavola 2.3 - Ripetenti per 100 alunni per ordine di scuola. Italia - Anni scolastici 1993/1994 e 1997/1998

	Elementari	Medie	Superiori
1993/1994	0,5	5,8	7,3
1997/1998	0,4	4,7	8,2

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

I dati suggeriscono le seguenti considerazioni.

- a) I tassi di ripetenza aumentano con l'aumentare del livello degli studi. Se la cosa è del tutto naturale risalta però un elevato salto tra le elementari e le medie inferiori superiore a quello tra le medie inferiori e quelle superiori. Ci si aspetterebbe

invece l'opposto cioè un salto nei tassi di ripetenza tra le medie e le superiori, ovvero tra la scuola dell'obbligo e quella non dell'obbligo.

- b) Rispetto all'anno scolastico 1993-1994, in quello 1997-1998 si registra un'attenuazione delle differenze internamente alla scuola dell'obbligo, dove calano i tassi di ripetenza, e contemporaneamente un aumento della forbice tra i tassi di ripetenza delle medie e quelli delle superiori, che sono invece in crescita.

Si deve anche segnalare la sistematica migliore riuscita delle femmine rispetto ai maschi in tutti gli ordini di scuola: i tassi di ripetenza relativi alle femmine, come anche quelli di abbandono degli studi alle superiori, sono mediamente la metà e perfino meno di quelli dei maschi.

4.3 Le cause della dispersione: un approfondimento dall'indagine parlamentare

È interessante a questo punto riportare sinteticamente, al fine di riorganizzare le informazioni fin qui esposte, le cause della dispersione scolastica riassunte da un'indagine parlamentare.

Nel dicembre del 1998 è stato istituito, nell'ambito della VII Commissione della Camera dei deputati, un Comitato di indagine sulla dispersione scolastica, stimolato dal dibattito in cui la stessa Commissione era da tempo impegnata sull'innalzamento della scuola dell'obbligo, la riforma dei cicli, la formazione professionale.

La Commissione ha operato svolgendo audizioni con esponenti di istituzioni, enti, centri di ricerca, esperti e ha compiuto alcune missioni per visitare contesti locali ritenuti di interesse primario per le proprie finalità.

La relazione conclusiva riorganizza i rilievi raccolti dalla Commissione, inquadrandoli nel complesso delle informazioni statistiche disponibili e producendo alcune proposte ritenute utili per intervenire sul problema affrontato.

Per quanto riguarda i fattori che incidono sulla dispersione scolastica la Commissione ha operato una distinzione fra variabili esogene e endogene.

Le cause esterne al sistema scolastico risultano collegabili al grado di sviluppo socio-economico del contesto di riferimento. Si sottolinea, però, come anche le aree sviluppate presentino oggi sacche di emarginazione e di povertà: la linea della discriminazione non sembra infatti correre automaticamente e linearmente tra le regioni del Nord e quelle del Sud, ma in forma più tortuosa e complicata tra le aree di una regione, tra i territori di una metropoli.

La combinazione sottosviluppo (povertà) e degrado urbano sembra, tuttavia, quella che in assoluto produce la maggiore spinta ad anticipare l'uscita dal sistema scolastico-formativo. Il punto più debole lo si può infatti cogliere nei quartieri poveri ed emarginati delle grandi città meridionali, dove la dispersione si presenta come "evasione di fatto", ossia come inadempienza dell'obbligo scolastico.

Rilevante risulta essere anche il peso esercitato dalle culture familiari. Il patrimonio culturale continuerebbe a operare una forte discriminazione tra gli alunni, indirizzando modelli di socializzazione e definendone le capacità effettive di apprendimento. La diffusione delle nuove tecnologie può contribuire, in qualche modo, ad approfondire tali disuguaglianze.

Viene sottolineato, riprendendo il contributo dell'Isfol, un'incidenza del titolo di studio dei genitori maggiore del reddito familiare sui percorsi di successo scolastico.

Esiste, inoltre, anche un abbandono radicato in un contesto ad alto sviluppo economico: è il caso del Nord-est dove la dispersione propria delle scuole medie superiori non si configura come evasione, ma è piuttosto legata a una cultura familiare che respinge l'idea di utilità del titolo di studio al fine dell'inserimento lavorativo.

Tanto la presenza del lavoro con le sue sirene del guadagno immediato, dell'autonomia, dei soldi in tasca, che la mancanza di prospettive di lavoro o, almeno, di un lavoro ritenuto adeguato, sembrano dunque rendere, per motivi specularmente opposti, inutile il proseguimento degli studi.

Altri fattori che risultano incidere sulla dispersione sono la presenza e la qualità delle infrastrutture e le singole biografie degli alunni.

Per quanto riguarda le variabili endogene, particolare attenzione è data dalla stabilità e continuità del percorso formativo e dalla invariabilità del personale docente.

Se sulla dispersione non può incidere una sola causa, ma piuttosto un insieme di cause concomitanti, un'importanza fondamentale acquisiscono anche il rapporto scuola-famiglia, la qualità dei percorsi didattici (spesso troppo rigidi rispetto agli interessi degli alunni), la necessità di aprirsi alle realizzazioni pratiche (saper fare) e a metodologie di apprendimento cooperativo.

L'indagine sottolinea un elemento di discussione: il modello di *leadership* offerto dall'istituzione scolastica, ovvero la femminilizzazione del corpo docente e la necessità di introdurre nella scuola personale maschile che, in alcune aree marginali, risulta rivestire funzione di supplenza nei confronti della, spesso inesistente, figura paterna. A tale proposito è bene ricordare come anche da altri ambiti non strettamente scolastici sia rilevata l'importanza della presenza di insegnanti maschi per costruire una buona identità di genere e riflettere sui modelli maschili positivi, certamente in trasformazione, capaci di essere divergenti dalle immagini di uomo aggressivo e *macho*, teso esclusivamente alla conquista di *status symbol* consumistici proposte di continuo dai *media*.

Anche il fenomeno del bullismo e del teppismo scolastico inciderebbe, inoltre, sulla motivazione degli alunni più deboli o più timidi, possibili vittime di "bande" di preadolescenti e adolescenti.

L'indagine si conclude con la segnalazione di alcune aree di possibili azioni in direzione della scuola dell'autonomia.

a) Rapporto scuola-famiglia

Il lavoro della Commissione ha consentito di mettere in luce come siano cruciali i rapporti che la scuola costruisce (ed è in grado di costruire) con le famiglie. Pur misurandosi con le difficoltà del porre in essere tali rapporti, la capacità della scuola di aprirsi verso le famiglie attraverso diverse attività e modalità nuove di gestione dei rapporti appare una chiave di volta per ridurre le spinte alla passività e alla dispersione.

b) Rapporto scuola-territorio

L'apertura della scuola a iniziative non scolastiche, il prolungamento in orari extrascolastici e durante l'estate per progetti mirati, l'offerta di iniziative concordate con enti locali si è dimostrata assai utile per prosciugare alcune delle aree e delle ragioni di indifferenza ed estraneità. I rappresentanti degli enti locali hanno più volte, in sede di indagine, esplicitato il timore che in alcune situazioni l'autonomia scolastica possa generare, anziché una maggiore intraprendenza e flessibilità, una maggior chiusura o pretesa di autosufficienza della scuola.

c) Qualità della didattica

Si ritiene necessario che la scuola provveda alla ridefinizione dei suoi curricula-curricoli di studio. L'obiettivo di mantenere nei percorsi formativi alunni e studenti che manifestano la tendenza ad uscirne in vario modo anzitempo richiede una didattica capace di offrire una pluralità di approcci, di occasioni, di stimoli intellettuali e disciplinari.

d) Modelli organizzativi e motivazionali

Per contenere la dispersione scolastica è necessario un alto livello di mobilitazione (intesa come concentrazione straordinaria di energie attorno a un traguardo) che presuppone l'esistenza di un adeguato sistema di motivazioni da parte del personale docente, del personale amministrativo e della stessa popolazione studentesca, promosso da modelli organizzativi più flessibili in grado di favorire interazioni.

e) Formazione e autoformazione

Oltre ai compiti spettanti al Ministero sul piano della formazione del personale docente, vi sono opportunità formative di specifica competenza della scuola dell'autonomia. I casi empirici osservati e le audizioni effettuate hanno messo in luce la necessità che la scuola predisponga di strumenti e di occasioni regolari di riflessione, valutazione e riprogettazione della propria attività.

f) Partecipazione

Lo scenario ideale per la lotta alla dispersione presuppone l'incontro e la collaborazione continua di una pluralità di attori, interni ed esterni alla scuola posta al centro di una rete di sistema.

Tale scenario contempla quindi un elevato livello di partecipazione, superiore e in parte diversa da quella prevista dalla normativa scolastica.

4.4 Linee di azione contro la dispersione

A fronte dei problemi sopra evidenziati è bene ricordare che dagli anni Ottanta vi sono state diverse esperienze volte a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e, più in generale, del disagio manifestato dai bambini e dagli adolescenti all'interno delle istituzioni preposte alla loro formazione.

A livello nazionale possiamo individuare tre fasi-modalità delle politiche d'intervento contro la dispersione scolastica (fino all'attuale stagione delle riforme in corso):

- il periodo delle esperienze-pilota contro la dispersione scolastica (1988-1994);
- il periodo dell'estensione a scala nazionale del modello delle esperienze-pilota (1994-1997);
- gli ultimi anni (1998-2000) con la ripresa della logica d'intervento mirato nelle "aree a rischio" e nelle "zone a forte processo immigratorio" e con l'avvio di vari progetti speciali per il potenziamento delle attività di formazione orientativa e partecipata.

Non è qui possibile approfondire le varie politiche di intervento successivamente sviluppate: è bene però sottolineare come lungo il percorso si sia passati da progetti mirati, che esplicitamente e direttamente si sono posti l'obiettivo della lotta alla dispersione scolastica in precise situazioni territoriali e scolastiche (le "esperienze-pilota"), al tentativo di generalizzare sull'intero territorio nazionale il modello e, successivamente, a progetti e forme d'intervento nazionali che, da una parte, sono tornati a sostenere precise realtà a rischio (sia scolastiche che territoriali) e, dall'altra, hanno avviato sperimentazioni che enfatizzano maggiormente istanze di prevenzione primaria diffusa della dispersione scolastica, nell'ottica della "promozione del successo formativo".

In specifico, negli ultimi due anni l'intervento nazionale contro l'insuccesso scolastico si è sostanzialmente articolato e caratterizzato nell'avvio sperimentale di progetti primariamente centrati sull'orientamento formativo e nello sviluppo di interventi di sostegno alle scuole in aree a rischio e di forte immigrazione. Va, comunque, ricordato che le numerose esperienze maturate con l'istituzione degli Osservatori provinciali per la lotta alla dispersione scolastica, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero della pubblica istruzione n. 257/94, hanno contribuito a rilanciare, in chiave formativa e didattica, numerosi progetti di innovazione che si sono raccordati con le attività già in atto nell'ambito della prevenzione e dell'educazione alla salute. L'applicazione dell'ordinanza ministeriale n. 350/97 ha messo a disposizione delle province italiane personale qualificato utilizzato specificatamente a questo scopo. La ricca documentazione prodotta, ma non adeguatamente diffusa, ha permesso, infatti, di avviare significative esperienze innovative che spesso sono state elementi fondamentali per la formulazione dei piani dell'offerta formativa delle scuole dell'autonomia. A livello nazionale sono stati elaborati ulteriori interventi, di cui sono esempio i progetti *Spora* (Sperimentare, orientare, accogliere), *Flavio Gioia*, *Sos* (Student Oriented School), volti a creare e potenziare collaborazioni con

istituzioni e agenzie operanti sul territorio e a formare personale qualificato sulla problematica e valutati attraverso la consulenza del Cede.

In realtà, come da più fronti viene sottolineato, il fenomeno della dispersione scolastica esige cambiamenti qualitativi dell'offerta educativa e didattica, cambiamenti capaci di garantire a tutti, ben oltre la certificazione formale del raggiungimento di livelli minimi di rendimento (per esempio il 45% dei diplomati di scuola media ha ottenuto il livello di "sufficiente"), opportunità e percorsi per una reale e progressiva acquisizione di competenze culturali, civiche e professionali.

Per questo, sia la permanenza problematica di aree di dispersione scolastica tradizionale (che potremmo schematicamente definire "dispersione da povertà", o da "mancato sviluppo"), sia l'insorgere di nuove forme di abbandono precoce della scuola (come quelle che, come si è sottolineato, si sono evidenziate in alcune aree ricche a industrializzazione diffusa, in particolare nel Nord-est, dove la scuola subisce la competizione delle opportunità di lavoro che quel tipo di mercato e sviluppo economico offre precocemente ai ragazzi, anche senza alcuna previa qualificazione professionale), sia i positivi tassi ufficiali di crescente permanenza e riuscita scolastica (a cui corrispondono in realtà diffuse condizioni di debole acculturazione di base e di bassa o inadeguata qualificazione professionale), rappresentano una sfida centrale per gli importanti e impegnativi processi di cambiamento indotti dalla recente stagione delle riforme del nostro sistema scolastico e formativo.

5. Autonomia della scuola e successo formativo

Se c'è un filo rosso che consente di non smarrirsi nel dedalo delle innovazioni che sono state apportate recentemente nel settore scolastico, questo è dato dal concetto di "successo formativo", che è proposto dal DPR 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59*, (che citeremo nella sigla Rais), come ragion d'essere dell'autonomia e cioè come traguardo da «garantire» ai «soggetti coinvolti», «coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema d'istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo d'insegnamento e di apprendimento».

Successo è un termine che, per i suoi reconditi significati, ha bisogno di essere approfondito e un'operazione analoga è necessaria per il concetto di benessere, che pure la legge 309/90 ha proposto alle scuole come obiettivo da raggiungere, nell'ambito dell'educazione alla salute.

Per intendere il valore formativo di questi concetti basta pensare che si è arrivati a proporli come valori di sintesi dell'azione formativa della scuola, antagonisti di due mali, quali il disagio giovanile e la dispersione scolastica sopra analizzata.

Combattere malessere e insuccesso non significa ovviamente offrire agli alunni e agli studenti cuscini di gommapiuma al posto dello studio severo o assicurare facili promozioni con scorciatoie di vario tipo, quanto piuttosto realizzare interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana nella sua interezza, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti.

Quella che può essere definita come la «via italiana al successo scolastico» è bene sintetizzata in un documento del CNPI (Consiglio nazionale pubblica istruzione) 1993, sul tema *Per una carta dei diritti dello studente* nel quale viene sottolineato:

- il diritto allo studio, quale criterio fondamentale per la lettura dell'attuale configurazione della società e della scuola e in base al quale giudicare e progettare le funzioni e i ruoli, gli ordinamenti, le strutture, le politiche, le risorse, le riforme;
- la prospettiva di un sistema volto a realizzare in sinergia interventi di educazione, istruzione e professionalizzazione;
- la libertà culturale e didattica, il pluralismo e l'attenzione ai più deboli, l'impegno per la partecipazione e l'innovazione.

Si tratta di una visione forse ottimistica ma che è sostanzialmente confermata dalle grandi scelte della nuova normativa, la quale fa passi avanti proprio con l'autonomia, con l'attribuzione del curriculum in parte allo stato, in parte alle singole scuole, in parte agli enti locali, e infine con l'insistenza sulla necessità che l'autonomia sia finalizzata alla conquista e alla verifica delle competenze, senza le quali è difficile parlare di successo formativo.

5.1 Finalità della nuova normativa

Uno dei problemi che ha cercato di affrontare la normativa più recente è quello inerente alla riforma dei saperi e quindi ai fini dell'educazione.

La normativa indica i fini della scuola nella prospettiva di un umanesimo di ispirazione costituzionale. Dalla legge sul riordino dei cicli scolastici, dal regolamento sull'autonomia scolastica e dallo Statuto delle studentesse e degli studenti si può infatti estrapolare che:

- «il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno, nel quadro della cooperazione fra scuola e genitori, in coerenza con le disposizioni in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» (art. 1 della legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione*);

- «l'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione, mirati allo sviluppo della persona umana [...] al fine di garantire loro (sono "i soggetti coinvolti") il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema d'istruzione [...]» (DPR 8 marzo 1999, n. 275, art. 1);
- «la scuola è luogo di formazione e di educazione [...] è una comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni » (DPR 24 giugno 1998, n. 249, art. 1).

È importante notare come, grazie a un dibattito seguito alla prima proposta sul riordino dei cicli, per la prima volta si afferma, con la legge 30/00, che l'istruzione e la formazione professionale fanno parte di uno stesso "sistema educativo", che quindi hanno uguale dignità e, con la legge 10 marzo 2000 n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, che nel sistema pubblico vanno inserite anche le scuole istituite da "enti e privati" che siano riconosciute paritarie.

Il richiamo della legge 30/00 a concepire il sistema educativo di istruzione e di formazione «secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» non è semplice citazione rituale, ma implica notevoli conseguenze per tutto l'ordinamento e per tutti gli atteggiamenti e i comportamenti che riguardano i "cittadini" della scuola, a partire dai docenti e dal loro specifico compito di promotori dello sviluppo delle personalità degli allievi e di promotori delle condizioni della democrazia. La problematica curricolare della scuola della Repubblica va pensata in riferimento a questi valori (libertà, uguaglianza, solidarietà, partecipazione, pace, salute, ambiente, scienza, lavoro, famiglia, democrazia, sussidiarietà...) sul piano cognitivo, affettivo e comportamentale. Prima che contenuti da insegnare e da testimoniare questi sono criteri per la scelta dei curricoli e per il loro sviluppo.

A fronte delle perplessità indotte dal tema delle molteplicità delle educazioni, dei saperi, dei progetti introdotti dalla riforma, occorre sottolineare che è la stessa complessità della vita di oggi a richiedere un certo tipo di competenze e che i plurali sono necessari, ma soprattutto sono parti d'un singolare. Le educazioni sono componenti dell'educazione, come i saperi sono componenti del sapere e educazione e sapere sono per loro natura limitati e aperti a sviluppi e cambiamenti. Ciò che vale per le educazioni e per i saperi, vale anche per i progetti. Il plurale, anche qui, si riferisce alla molteplicità dei bisogni, dei valori, delle educazioni che si vorrebbero attivare. Ma i progetti (relativi alla salute, alla sessualità, all'ambiente, alla lotta contro la dispersione scolastica...) sono articolazioni dell'unico fondamentale progetto, che è quello dell'educazione scolastica, finalizzato, come si è visto, al successo formativo.

È bene qui ricordare le indicazioni dell'Unesco nel Rapporto Delors sui fondamenti dell'educazione. Oltre all'"imparare a conoscere", che presuppone l'imparare ad imparare attraverso l'esercizio della concentrazione, della memoria e della riflessione, vi

sono altri tre inscindibili pilastri: “imparare a fare”, “imparare a vivere insieme”, “imparare ad essere”.

Tali saperi diversificati necessitano della messa in atto di una trasversalità educativa e didattica che implica la dimensione cognitiva, quella affettiva e quella etica, la relazione fra i saperi e il loro uso, i metodi d'insegnamento e apprendimento, l'educazione ai valori. Il problema è quello di riconoscere dignità concettuale, consistenza e continuità amministrativa a quei bisogni educativi e a quei fini educativi che ogni tanto ricompaiono anche nel linguaggio più asettico nei cosiddetti “libri bianchi” dell'Unione europea, ma che poi restano emarginati nella prassi prevalente.

Occorre avere la consapevolezza che il successo scolastico è una parte del successo formativo. Il primo contribuisce al secondo, non lo sostituisce. I suoi fattori essenziali sono la capacità da parte dello studente di comprendere quali siano le risorse di cui dispone, gli stili di apprendimento ma anche la capacità di conoscere il “processo” che avviene nell'apprendimento e nell'organizzazione scolastica per migliorare i risultati complessivi e individuali degli alunni. Uno degli strumenti necessari per creare le condizioni del successo scolastico e formativo è, in primo luogo, l'autovalutazione dei processi di apprendimento/insegnamento.

Nel caso specifico, l'inserimento nelle attività curriculari dell'educazione alla salute ha un esito importante per i processi educativi sollecitati dall'autonomia in quanto ha, come ricaduta, la possibilità di coniugare il sapere disciplinare con la relazione, con il metodo di lavoro del docente, con le capacità di motivare i ragazzi. Significa, in altri termini, non solo proporre l'educazione alimentare, alla sessualità, alla legalità ecc. ma anche dare motivazioni allo studio delle discipline, realizzare un “orientamento formativo” e, nel contempo, creare un clima positivo per migliorare la qualità del servizio scolastico e per formare lo studente come persona, cittadino e lavoratore.

Gli ingredienti fondamentali del curriculum scolastico, ossia valori, saperi, relazioni, metodi, attività e competenze non possono andare ciascuno per conto proprio, né discendere deduttivamente da una compiuta visione della vita. Questo perché, come sottolinea il documento *Nuove dimensioni formative, educazione civica e cultura costituzionale*, allegato alla direttiva ministeriale 8 febbraio 1996, ogni soggetto ha il diritto di trovare e il dovere di cercare nella scuola, con modalità coerenti con le diverse età della vita, una serie di aiuti sistematici e programmati a sviluppare in sé le fondamentali dimensioni della persona, del cittadino e del lavoratore.

«Ciò comporta la possibilità di acquisire e di elaborare conoscenze, esperienze e motivazioni di tipo:

- teoretico, scientifico, etico, religioso, estetico, espressivo (area della persona, della ricerca della verità e del senso della vita);
- relazionale, comunicativo, sociale, civico, politico, organizzativo (area del cittadino, della ricerca delle regole e della convivenza);

- progettuale, operativo e produttivo, anche in rapporto alle caratteristiche proprie dei vari tipi di scuola (area del lavoratore e della produzione di beni e servizi).

Queste dimensioni sono distinte, ma interconnesse e possono svilupparsi armonicamente nella stessa vicenda scolastica, intesa come ambito di esperienza cognitiva, espressiva, sociale, lavorativa».

Diviene quindi importante la presenza di gruppi disciplinari trasversali che diano significato al lavoro didattico per sviluppare competenze e azioni orientative. Infatti, ciò che vale nell'organizzazione del lavoro scolastico è il metodo d'insegnamento, che è la "cassetta degli attrezzi" molto sofisticata degli insegnanti allo scopo di rendere le discipline collegate con la realtà territoriale, a partire dalle esigenze degli studenti e della comunità locale.

5.2 Curricolarità ed extracurricolarità nella scuola autonoma

Il Rais definisce il Piano dell'offerta formativa (Pof) come «documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche» e prescrive che esso espliciti «la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia» (art. 3). Queste scuole «promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo» (art. 4) che, come si è visto è il fine dell'educazione-istruzione-formazione scolastica, ragione ultima dell'autonomia.

Il successo formativo è dato da un ragazzo che cresce attraverso quello che impara e che impara a crescere come persona, cittadino e lavoratore, sapendo portare i pesi necessari per vivere, da solo e con altri, la propria dignità e rispettando quella degli altri. Per dirla con Einstein «l'educazione deve avere per scopo la formazione di individui che pensino e agiscano autonomamente, ma che vedano nella comunità il loro più alto problema di vita».

Il Rais, come si è visto, distingue fra progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa. La funzione educativa, che si realizza variamente nei diversi enti o agenzie educative, nella scuola si attua attraverso un curriculum, ossia un itinerario formativo che si definisce e si realizza nell'insegnamento e nell'apprendimento di contenuti e di metodi che l'ordinamento in parte ritiene obbligatori (e li affida alle decisioni del centro politico nazionale e in piccola parte, con possibilità di scelte alternative, alle singole scuole), in parte ritiene facoltativi.

Il facoltativo è ciò che, con poca precisione concettuale, si definisce extracurricolare.

Il DPR 567/96, erede della direttiva 133/96, affida alle scuole di ogni ordine e grado il compito di definire, promuovere e valutare «iniziative complementari e integrative dell'iter formativo degli studenti, la creazione di occasioni e spazi d'incontro riservati

loro, le modalità di apertura della scuola in relazione alle domande di tipo educativo e culturale provenienti dal territorio, in coerenza con le finalità formative istituzionali». Le iniziative integrative «sono finalizzate ad offrire ai giovani occasioni extracurricolari per la crescita umana e civile e opportunità per un proficuo utilizzo del tempo libero e sono attivate tenendo conto delle esigenze rappresentate dagli studenti e dalle famiglie, delle loro proposte, delle opportunità esistenti sul territorio, della concreta capacità organizzativa espressa dalle associazioni studentesche, nonché, per la scuola dell'obbligo, dalle associazioni di genitori». (art. 3)

Tali indicazioni traducono sul piano formale e sostanziale l'azione precedentemente svolta dalle attività di prevenzione e di promozione del benessere, che poneva l'accento sulla necessità di collegamento con il territorio.

Ora, con la legge sull'autonomia la scuola è in qualche modo obbligata a pensarsi come comunità, cioè come realtà relazionale che stabilisce legami di reciprocità e solidarietà fra i suoi membri, a costruirsi come risorsa territoriale a tutti gli effetti, ad attivare e promuovere le risorse presenti nell'ambiente esterno. Riflettere sulla scuola significa quindi, sempre più da ora in poi, riflettere anche sulla realtà del territorio, poiché non risulta possibile attivare processi educativi, culturali e formativi, senza avere bene in mente la molteplicità degli aspetti che promuovono lo sviluppo dei ragazzi – facendoli diventare da alunni, cittadini – o, in altre parole, il pieno sviluppo della persona umana.

6. Studenti e scuola

6.1 Il coinvolgimento dei ragazzi

Se spesso quando ci si trova di fronte a grandi cambiamenti ritrovare il senso di quello che accade e di quello che si fa, dell'insegnare e dell'agire, diviene assolutamente indispensabile per adulti in qualche modo informati sulle trasformazioni, a maggior ragione il senso di ciò che si apprende, per raggiungere il successo formativo, deve essere chiaro anche ai ragazzi che sono implicati nei nuovi programmi scolastici. Il senso del selezionare obiettivi, contenuti e metodi dell'insegnare e dell'apprendere è un ingrediente fondamentale del curriculum, importante non solo per la legittimazione pedagogica che riescono a negoziare fra loro cattolici e laici, filosofi e tecnologi, disciplinisti e pedagogisti, ma anche per quello che bisognerà via via negoziare con i ragazzi, quei particolarissimi "clienti" che inizialmente e forse a lungo si sentiranno estranei alle intenzioni dei sostenitori dei curricula e dei sostenitori del Pof.

Non bastano i saperi e i poteri e neppure le agognate competenze di tipo cognitivo e comportamentale a creare climi e motivazioni favorevoli a un "successo formativo"

che vada nella direzione del “pieno sviluppo della persona umana”. Bisogna sapere, saper far cercare e trovare dei perché, dei perché sì e perché no, e anche dei forse, in termini non di sola utilità (questo serve a questo), ma anche in termini di verità, di bellezza, di validità, di moralità, di condivisione, di apertura agli altri e al futuro. È questo un sapere e un saper insegnare tra i più difficili, perché non vi è in proposito una dottrina consolidata e incontrovertibile, né una tecnica pedagogica capace di convincere tutti allo stesso modo. Su questi temi ancora oggi non si hanno convinzioni condivise ma non per questo si è legittimati a lasciar cadere il discorso.

Occorre inoltre misurarsi con la questione dell'uso che viene fatto e che verrà fatto in futuro dai ragazzi del sapere e delle competenze che la scuola si preoccupa di assicurare loro. Non si tratta di rendere conto di quello che si apprende o non si apprende solo ai docenti che interrogano o correggono compiti, test e quiz. Bisogna guardare più avanti, alla concretezza della vita e al futuro. È ciò che si dice con la frase famosa, consunta dalla retorica più che capita nella sua portata pedagogica, secondo la quale “s’impara per la vita e non (solo) per la scuola”. Si tratta di essere insieme prudenti, umili ed esigenti, in ordine al circolo virtuoso da instaurare fra quello che la scuola pensa e offre e quello che pensano e accettano o rifiutano i ragazzi. Ci sono di mezzo le leggi e i documenti ministeriali, la ricerca scientifica, epistemologica e pedagogica del docente e della scuola e l'orizzonte di senso che si propone ai ragazzi, perché tra quello che si offre e quello che si accoglie ci sia collegamento e continuità. Tutto ciò è molto complicato perché tra il sapere, il saper fare e il saper essere c'è di mezzo, per l'insegnante, anche il saper far vedere. Il vedere è un'attività immanente, dicevano gli antichi, e perciò uno non può vedere al posto di un altro, anche se farà il possibile per mettersi nei suoi panni.

Per questo la scuola, agenzia “obbligata” nel percorso di crescita di tutti i bambini e adolescenti, deve divenire uno dei luoghi privilegiati dell'incontro tra le giovani generazioni e gli adulti e dell'ascolto reciproco, un ascolto che presuppone anche la prospettiva della partecipazione dei giovani alla vita scolastica attraverso strumenti *ad hoc*, consultivi, di controllo, di espressione e di orientamento. Una prospettiva di tale partecipazione è costituita dallo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.

Diritti e doveri degli studenti

Lo Statuto è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica, il 24 giugno 1998, n. 249, a conclusione di un percorso di confronto durato oltre un anno e mezzo che ha coinvolto tutte le componenti della scuola e in primo luogo gli studenti, attraverso le loro associazioni, le loro rappresentanze istituzionali e numerosissimi contributi giunti da assemblee di istituto.

Lo Statuto si colloca nel processo di acquisizione dell'autonomia da parte delle scuole, sia nel senso che detta norme generali che le singole scuole dovranno poi inte-

grare e sviluppare, sia nel senso che contribuisce a definire il nuovo quadro delle relazioni fra gli studenti, e fra studenti e altre componenti, all'interno delle comunità scolastiche chiamate a progettare autonomamente la loro offerta formativa. Nell'ambito scolastico è stata così riconosciuta ai ragazzi una serie di fondamentali diritti anche se giustamente sono sottolineati i correlativi doveri che gravano, come per ogni cittadino, anche sullo studente.

Lo Statuto parte da una indicazione di ciò che deve essere la vita della comunità scolastica in cui lo studente è inserito, affermando che la scuola è luogo di formazione e di educazione mediante lo studio, l'acquisizione delle conoscenze e lo sviluppo della coscienza critica; che deve essere una comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni; che in essa ognuno, con pari dignità e nelle diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo della potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo* fatta a New York il 20 novembre 1989 e con i principi generali dell'ordinamento italiano; che la comunità scolastica, interagendo con la più ampia comunità civile e sociale di cui è parte, fonda il suo progetto e la sua azione educativa sulla qualità delle relazioni insegnante-studente, contribuisce allo sviluppo della personalità dei giovani anche attraverso l'educazione alla consapevolezza e alla valorizzazione dell'identità di genere, del loro senso di responsabilità e della loro autonomia individuale e persegue il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali adeguati all'evoluzione delle conoscenze e all'inserimento nella vita attiva; che la vita della comunità scolastica deve basarsi sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, sul rispetto reciproco di tutte le persone che la compongono quale che sia la loro età e condizione, nel ripudio di ogni barriera ideologica, sociale e culturale (art. 1).

Per la prima volta si afferma che anche nella scuola il soggetto di età minore ha diritto a essere ascoltato e che la vita della comunità scolastica si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione. Inoltre si riconoscono espressamente anche altri diritti al ragazzo:

- il diritto a una formazione culturale e professionale qualificata che rispetti e valorizzi l'identità di ciascuno e sia aperta alla pluralità delle idee;
- il diritto alla riservatezza;
- il diritto ad essere informato sulle decisioni e sulle norme che regolano la vita della scuola;
- il diritto alla partecipazione attiva e responsabile alla vita della scuola attraverso un dialogo costruttivo con i dirigenti scolastici e i docenti;
- il diritto a una valutazione trasparente e tempestiva volta ad attivare un processo di autovalutazione che lo induca a individuare i punti di forza e di debolezza e a migliorare il proprio rendimento;

- il diritto alla libertà di apprendimento e di scelta tra le attività curricolari integrative e tra le attività aggiuntive facoltative (art. 2).

Sono anche specificati i doveri che gravano sugli studenti:

- frequentare regolarmente i corsi;
- avere nei confronti del capo d'istituto, dei docenti, del personale dei compagni, lo stesso rispetto, anche formale, che chiedono per se stessi;
- mantenere, nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri, un comportamento corretto e coerente con i principi di cui all'art. 1;
- osservare le disposizioni organizzative e di sicurezza dettate dai regolamenti degli istituti;
- utilizzare correttamente le strutture, i macchinari e i sussidi didattici e di non recare danni al patrimonio della scuola;
- condividere la responsabilità di rendere accogliente l'ambiente scolastico e di averne cura.

6.2 Da *Studenti & C.* a *Studenti on line* a *Studenti...* e non solo: il nuovo Ufficio nazionale studenti

È interesse della scuola conoscere i bisogni, i vissuti, gli atteggiamenti degli studenti con cui ha a che fare, ed è interesse dei ragazzi conoscere i limiti, ma anche le potenzialità e le risorse della scuola che li accoglie, perché l'incontro non dia luogo a malintesi e a conflitti negativi, tanto per i giovani quanto per l'istituzione. L'avvicinamento della domanda e dell'offerta non risponde solo a criteri di economia, ma anche a criteri di sana cittadinanza e di illuminata pedagogia.

Negli anni Novanta, è parso chiaramente all'opinione pubblica, e successivamente al Parlamento, al Governo e a rilevanti componenti scolastiche che se ne sono fatte carico, che la scuola non deve limitarsi a fornire ai giovani risposte in soli termini di apprendimento disciplinare. La legge antidroga sull'educazione alla salute e le leggi contro la dispersione scolastica, la devianza minorile e gli incidenti stradali indicano talune emergenze di fronte alle quali la scuola è sollecitata a intervenire. Si tratta anzi di un obbligo, spesso non interpretato correttamente e disatteso.

Un complesso di proposte volte al positivo, secondo una logica d'integrazione e non di semplice giustapposizione di iniziative studentesche al curricolo scolastico, si trova nelle circolari che sviluppano il Progetto giovani 1993, poi 2000, il Progetto ragazzi 2000, il Progetto genitori e i Cic (Centri informazione e consulenza), progetti che fra l'altro hanno permesso in diverse occasioni l'apertura della realtà scolastica al territorio circostante consentendo anche alle famiglie una reale condivisione di percorsi educativi.

La citata direttiva 133/96, divenuta DPR 567/96, lo Statuto degli studenti e altre norme relative al mondo studentesco riprendono questa logica positiva e prospettano diritti e doveri e possibili iniziative anche di associazioni di fatto, di studenti e di genitori, nate nei singoli istituti. Il nuovo Ufficio studenti istituito presso il Ministero della pubblica istruzione e il sito Studenti on line (www.istruzione.it; studenti@istruzione.it), la brochure *Studenti e non solo* (che ricorda la rivista *Studenti &C*, mensile del Ministero della pubblica istruzione per i giovani e viceversa, stampata dal Poligrafico e inviata a tutti i rappresentanti delle secondarie superiori, uscita per 8 numeri nell'anno scolastico 1995/1996 e poi sospesa) presentata alla Conferenza nazionale *Giornate dell'autonomia* (Ergife, Roma 29 febbraio/1° marzo 2000), potrebbero offrire grandi spazi e occasioni di informazione e comunicazione, se opportunamente riprese a livello nazionale e regionale.

La metodologia seguita prevede lo sviluppo del "protagonismo" dei ragazzi e dei giovani nell'analisi delle situazioni, nella sua trasformazione in problema, nel passaggio al progetto e all'azione: dalla domanda alla creazione di una proposta. È un itinerario che molti gruppi di giovani stanno affrontando nelle consultazioni giovanili e nei gruppi d'interesse che si stanno, seppure con molta difficoltà, organizzando a livello d'istituto.

Lo studente è così riconosciuto come soggetto attivo di diritti. Ma per raggiungere tale obiettivo è necessario che la scuola sia in grado di esplicitare nel processo educativo lo sviluppo della personalità del giovane, dei suoi talenti, delle sue abilità mentali e fisiche.

Le consultazioni provinciali e i gruppi associativi studenteschi sono strumenti che hanno, comunque, la necessità di essere sostenute sul piano educativo. Relegare le attività creative a occasionali momenti di aggregazione, seppure importanti, possono ridurre le potenzialità innovative espresse dallo stesso DPR 567/96. Le attività, dunque, dovrebbero prevedere azioni di accompagnamento con gli adulti, sia insegnanti che esperti, affinché si possa realizzare una reale partecipazione attiva e continua degli studenti.

A fronte di tali significative esperienze anche a livello di scuola dell'obbligo risulta indispensabile promuovere l'impegno verso un coinvolgimento attivo anche degli alunni che presentano non pochi problemi di inserimento scolastico e di problematicità socio-affettiva. Sembra infatti sempre più diffuso nei giovanissimi un atteggiamento passivo nei confronti della scuola e dei suoi contenuti, mentre desta preoccupazione il fatto che si consideri prioritario nella complessiva "esperienza scuola" il risultato, rischiando da un lato di vivere la formazione solo da una prospettiva individualista ed utilitaristica, dall'altro di non sperimentare il piacere dell'approfondimento dei propri interessi, del confronto, della ricerca.

7. Un grande “contenitore educativo”: le norme sull'educazione alla salute

7.1 L'educazione alla salute negli anni Novanta

Il Progetto giovani 1993 (PG), nato nel 1989 e rilanciato negli anni successivi, è stata un'iniziativa di durata pluriennale, promossa e monitorata dal MPI allo scopo di aiutare inizialmente le scuole secondarie superiori ad affrontare in ambito scolastico alcuni nodi centrali della problematica educativa posta dalla società contemporanea. Ha inteso alimentare con idee una partecipazione scolastica languente, centrando l'attenzione su quei problemi esistenziali che prendevano il posto dei problemi politici degli anni Settanta.

Esso ha inteso, in particolare, offrire ai giovani «l'opportunità di essere promotori di analisi e protagonisti d'interventi, al fine di migliorare la qualità della vita scolastica, con particolare riferimento allo sviluppo del proprio equilibrio psicofisico e sociale, e di promuovere su questa base un'immagine reale e positiva dei giovani, al di là della cultura dell'emergenza, assecondando il loro impegno culturale e civile, nel quadro delle finalità formative della scuola».

Tutto questo ha favorito i rapporti all'interno della scuola non solo tra studenti, ma anche tra studenti e docenti. «Il Progetto giovani – è stato scritto nel documento finale dei giovani alla 1ª Conferenza nazionale del PG 1993 – ha avuto esiti positivi sulla socializzazione affettiva di noi studenti, ci ha permesso una più efficace comunicazione interpersonale e anche una più sicura consapevolezza delle nostre capacità e del nostro ruolo (...) ha sviluppato in noi un senso di appartenenza alla scuola e una maggiore consapevolezza sul funzionamento dei processi interni all'istituzione stessa».

Lanciato e sostenuto da una serie di circolari ministeriali “interattive”, che riprendono e sviluppano un'iniziativa del ministro Franca Falcucci, risalente al 1985, il PG iniziò da subito un difficile ma anche entusiasmante cammino. Divenuto PG 2000, capostipite dei Progetti ragazzi 2000 (per le elementari e le medie, a partire dalla CM 240/91), genitori (a partire dalla CM 47/92), Arcobaleno (per le materne, a partire dalla CM 120/94), ha impegnato tutta l'amministrazione della pubblica istruzione e ha invitato tutte le scuole a favorire un ripensamento dei fini, dei contenuti e degli ambiti operativi della scuola, alla luce di due nuclei problematici e valoriali, che vengono proposti come polarità di risignificazione e di riorganizzazione della vita scolastica: essi sono la salute e lo sviluppo, o, in altri termini, l'identità personale e la solidarietà mondiale.

In senso generale l'iniziativa ha inteso offrire una pista per avvicinare la scuola alla cultura del nostro tempo e alla vita: il punto di vista con cui si è tentata questa operazione è quello di una lettura integrata della problematica giovanile e della problemati-

ca epocale che il nostro Paese deve affrontare, in un contesto nazionale, europeo e mondiale.

La presa di coscienza delle differenti forme di disagio personale e sociale non dovrebbe essere disgiunta dalle iniziative degli studenti volte a identificare e in qualche modo a mobilitare le risorse utili a venirne a capo. Di qui la sporgenza fra le attività e le iniziative consentite e raccomandate e la parte disciplinare del curriculum: tanto che qualcuno ha inteso non correttamente che educazione alla salute, nel senso ampio indicato, fosse solo questione di attività extrascolastiche finanziate dallo Stato.

È anche per superare questi equivoci che si sono invitati gli organi collegiali e i singoli docenti a ripensare il curriculum scolastico per metterne in luce le valenze formative e preventive, a concordare con gli studenti i contenuti e i modi delle assemblee e delle attività integrative alla luce di questi concetti, e a favorire su questa base il sorgere di autonome iniziative, capaci di promuovere fra i giovani un protagonismo creativo e responsabile, che sia espressione di una presa di coscienza generazionale e preludio di una nuova cittadinanza, da viverci a partire dalla scuola.

Per aiutare e orientare l'esercizio di simili funzioni si sono previsti:

- enunciati propositivi e problematici, che hanno guidato la ricerca di ciascuno degli anni che hanno preceduto il 1993, appuntamento simbolo dell'integrazione europea con la Conferenza europea degli studenti a Strasburgo (gli slogan sono: star bene con se stessi in un mondo che stia meglio; star bene con gli altri, nella propria cultura, in dialogo con le altre culture; star bene nelle istituzioni in un'Europa che conduca verso il mondo);
- una serie di incontri seminariali e di convegni a livello d'istituto, eventualmente di distretto, di regione, di nazione, in dialogo con tutte le autorità ritenute significative per affrontare in modo pertinente e corretto i problemi individuati e approfonditi;
- gruppi di lavoro, a livello nazionale e provinciale, per alimentare e organizzare le iniziative, in collaborazione con le più significative forze dell'extrascuola, pubbliche e private. La triennialità, più o meno strutturata, dopo la prima "mitica" (l'aggettivo è dei ragazzi che l'hanno vissuta) esperienza del 1990-1993, è stata riproposta fino al 2000.

Il nuovo quadro normativo rende più semplice attuare le iniziative degli anni Ottanta e Novanta che hanno avuto carattere "pionieristico". Il testo unico delle disposizioni in materia di istruzione (DLgs 16 aprile 1994, n. 297, art. 326) affida al MPI il compito di coordinare e promuovere attività di educazione alla salute nelle scuole di ogni ordine e grado, per le quali è prevista l'erogazione di non trascurabili risorse economiche per questo obiettivo generale. Il Ministero ha evidenziato le valenze preventive del PG 1993/2000, del Progetto ragazzi 2000, del Progetto genitori, considerandoli come concreta modalità di perseguimento delle finalità previste dalla legge.

Analogamente la legge precisa che «le attività di educazione alla salute si inquadrano nello svolgimento ordinario dell'attività educativa e didattica, attraverso l'approfondimento di specifiche tematiche nell'ambito delle discipline curricolari» (art. 326, c. 3), ma poi parla di «incentivazione di attività culturali, ricreative e sportive da svolgersi eventualmente anche all'esterno della scuola», e prevede che «gruppi di almeno venti studenti anche di classi e corsi diversi, allo scopo di far fronte alle esigenze di formazione, approfondimento ed orientamento sulle tematiche relative all'educazione alla salute e alla prevenzione delle tossicodipendenze, possono proporre iniziative da realizzare nell'ambito dell'istituto, con la collaborazione del personale docente che abbia dichiarato la propria disponibilità. Nel formulare le proposte i gruppi possono esprimere loro preferenze in ordine ai docenti chiamati a collaborare alle iniziative» (art. 326, c. 19).

7.2 L'educazione alla salute e l'autonomia scolastica

In sostanza l'istituzione scolastica dell'autonomia è investita da compiti a cui può far fronte sia ripensando e valorizzando le proprie tradizionali risorse, sia attingendo a una disponibilità supplementare, che possiamo chiamare "volontariato istituzionale". La previsione di questa modalità di esercizio della funzione docente e della funzione studente è formulata dalla citata legge, che definisce «volontaria» la «partecipazione degli studenti alle iniziative, che si svolgono in orario aggiuntivo a quello delle materie curricolari»: la cosa vale anche per i docenti, dal momento che le loro iniziative sono da «realizzare nell'ambito dell'istituto con la collaborazione del personale docente che abbia dichiarato la propria disponibilità».

Non può essere trascurato, in questo contesto, l'"esercito" dei docenti referenti (circa trentamila) per l'educazione alla salute che hanno svolto con modesti premi incentivanti, un lavoro difficile e delicato. In particolare, le azioni formative a livello nazionale e provinciale hanno permesso di preparare docenti motivati che hanno acquisito ulteriori elementi di professionalità che vanno oltre a quelli propri della docenza in classe: comunicazione, saperi trasversali, uso dell'informazione, utilizzazione delle risorse e dei servizi nel territorio, coordinamento, documentazione, strumenti di valutazione, facilitatori di apprendimento e metodologie didattiche orientative. Hanno, soprattutto, usato la progettualità come metodo per rispondere ai nuovi bisogni della formazione. I docenti referenti hanno potuto operare in rete fra loro e in raccordo con le altre istituzioni presenti nel territorio grazie al supporto di dirigenti scolastici e docenti utilizzati presso il Ministero della pubblica istruzione e i provveditorati agli studi. Questi ultimi hanno, negli anni Novanta, svolto un prezioso e importante lavoro di coordinamento, assumendo un ruolo portante per lo sviluppo di intese interistituzionali e nella promozione di documentazione e di progettazione nel campo della prevenzione.

Purtroppo queste risorse non sono state opportunamente valorizzate come investimento nel processo di attuazione dell'autonomia scolastica. Si è in parte disperso que-

sto patrimonio che, unico a livello europeo, avrebbe consentito di avere già pronta una rete operativa stabile a sostegno delle azioni di prevenzione, di lotta alla dispersione scolastica e di promozione del successo formativo. L'integrazione con il territorio nella logica del raccordo interistituzionale è stato, infatti, uno dei risultati positivi attuati sul piano organizzativo e metodologico realizzato dai docenti referenti e dal personale utilizzato negli uffici scolastici provinciali. Nella prospettiva della piena autonomia scolastica e dell'attuale trasformazione del Ministero della pubblica istruzione e delle sue articolazioni regionali e territoriali, sarebbe opportuno recuperare questo patrimonio di persone e idee che, nel corso degli anni sono state adeguatamente formate e, soprattutto, hanno attivato "sul campo" esperienze didattiche e preventive utili per le istituzioni scolastiche. Sono insegnanti non solo impegnati nel contatto quotidiano con i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, ma che hanno anche saputo affrontare le difficoltà amministrative e burocratiche per dare risposte, sul piano educativo, alle domande di miglioramento del clima socio-affettivo, essenziale per potenziare i processi di apprendimento.

È vero che le funzioni obiettivo (in particolare per l'area studentesca e per le attività con il territorio), previste dal CCNL 1999, forniscono ora un primo riconoscimento istituzionale alla qualità dell'impegno assunto da insegnanti che prima erano volontari "referenti per l'educazione alla salute". Tuttavia non sempre chiare indicazioni di "continuità" fra le azioni sperimentali prima realizzate nell'ambito dei Progetti giovani, poi nelle attività studentesche hanno consentito di scegliere, da parte dei colleghi docenti, insegnanti che hanno da tempo operato in questo settore.

Poiché il coinvolgimento dei vari soggetti istituzionali che si occupano di formazione e la stretta connessione con le azioni territoriali (come ad esempio la legge 285/97) sono stati gli impegni prioritari dei docenti utilizzati e della gran parte dei docenti referenti, diversi istituti scolastici hanno assunto come "modello" e strumento di progettazione molte delle iniziative realizzate nell'educazione preventiva, delle arti visive, della partecipazione studentesca ecc.

Mentre è per tutti obbligatorio perseguire attività di educazione alla salute nell'ambito delle materie curriculari, ciò che si svolge fuori di esse, e fuori dai tempi "semi-istituzionali" previsti per le assemblee (di fatto più tollerate che pedagogicamente condotte), si muove invece nella logica della possibilità offerta a studenti e docenti di scegliere volontariamente un impegno aggiuntivo a quello obbligatorio per perseguire le finalità previste dalla legge. Al consiglio d'istituto, sentito per le attività didattiche il collegio dei docenti, spetta di deliberare in proposito. Ciò pone il problema del riconoscimento della professionalità offerta oltre l'orario di cattedra, ma intanto si deve notare che l'attività volontaria nell'ambito di finalità riconosciute e raccomandate dalla legge non è da intendersi come *corvée* imposta o come originalità stravagante. Questa lettura trova ulteriori conferme nella direttiva 133 (DPR 567/96).

Fin dalle prime iniziative si erano sottolineate sia le interconnessioni fra la lotta contro la droga e quella contro l'insuccesso scolastico (la "dispersione"), sia la sinergia,

ma anche il possibile corto circuito, fra le cosiddette educazioni e le discipline scolastiche. In questa linea si colloca anche la direttiva del 26 novembre 1998, n. 463, che fornisce linee di indirizzo per la presentazione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi di educazione alla salute da parte delle scuole di ogni ordine e grado e per lo svolgimento di attività di formazione, vengono esplicitati aspetti quali:

- l'integrazione degli interventi per l'educazione alla salute con quelli mirati alla sperimentazione dell'autonomia nelle istituzioni scolastiche, all'orientamento, al contrasto dei fenomeni di dispersione scolastica;
- l'integrazione territoriale con enti locali, aziende sanitarie e soggetti del privato sociale per la programmazione degli interventi, lo svolgimento delle attività e l'utilizzazione delle risorse;
- il rafforzamento della cittadinanza e della partecipazione studentesca nella scuola secondaria superiore, anche con riferimento al DPR 249/98;
- la conseguente adozione da parte dei provveditori agli studi del piano provinciale degli interventi.

Nella presentazione dei programmi delle attività (*Studentesse e studenti* – che nel lessico del nuovo Governo ha sostituito i *Progetti giovani e ragazzi* – i centri d'informazione e consulenza *Famiglia* – che hanno sostituito il *Progetto genitori* – *Programma formazione operatori scolastici*, *Monitoraggio delle attività realizzate nella scuola*, *Indagine sulle aree metropolitane per costruire mappe del disagio giovanile*, *Ricerca sullo stato di attuazione delle educazioni*), la direttiva precisa che «al Ministero spetta l'indicazione delle linee essenziali e dei criteri guida, mentre alle scuole compete la traduzione di tali linee in progetto educativo e didattico (il Pei qui riemerge dal Pof), adeguato alle esigenze locali e alle risorse disponibili, condiviso con altri soggetti significativi, istituzionali e del privato sociale, presenti sul territorio».

Una sintesi di questa problematica, estesa alla considerazione dell'intero curriculum scolastico (che include anche ciò che il Rais chiama “extracurricolare”) ha trovato una formulazione sufficientemente ampia e argomentata nella direttiva 8 febbraio 1996, n. 58, firmata da Lombardi e mandata da Berlinguer alle scuole, che presenta il documento *Nuove dimensioni formative, educazione civica e cultura costituzionale*, «come strumento utile per la programmazione educativa e didattica». Sulla base di questo documento, elaborato da un comitato ministeriale e approvato dal CNPI, si è steso, da parte di un nuovo comitato ministeriale, un curriculum continuo di educazione etico-socio-civica, dalla materna alla media superiore.

Questo costituisce il più sintetico quadro di riferimento al quale è approdata la vicenda dell'educazione alla salute e delle correlate “educazioni”: non appendice o fattore di disturbo del curriculum scolastico, ma criterio ispiratore, chiave interpretativa dell'esistente e fattore propulsivo di ragionevoli integrazioni, per un successo scolastico cui tenda una scuola autonoma, aperta ai bisogni delle persone e ai fini istituzionali della scuola.

Non si tratta insomma di retorica auspicativa, ma di un percorso compiuto con impegno di coerenza, in dialogo costante con organismi nazionali, e condiviso dagli organismi internazionali, Ue, che hanno dato vita alla rete europea HPS (*Health Promoting School*) a cui aderisce anche l'Italia nell'ambito del DPR 309/90 (anche se in questa fase solo la realtà veneta sta proseguendo specifiche attività formative).

Tali indicazioni sono state riprese da annuali direttive nazionali (1998-2000) che, pure riaffrontando l'intera problematica per l'educazione alla salute, con specifici finanziamenti previsti dalla legge 45/99, tuttavia non presentano nell'oggetto dei documenti ministeriali, espliciti riferimenti all'educazione alla salute.

Di fatto, le linee essenziali e i criteri guida per lo sviluppo delle attività di educazione alla salute nell'ambito dell'autonomia scolastica prevedono l'inserimento delle azioni preventive nell'ambito delle attività curriculari e di orientamento formativo e lo sviluppo di collaborazioni con le comunità locali.

Del resto, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nell'art. 139, c. 2, è previsto il conferimento di funzioni e compiti di iniziativa ai Comuni, in collaborazione con le comunità montane e le Province, relativi a interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute. Ciò porta a una riflessione sulla necessità di attuare profonde e radicali innovazioni organizzative e di metodo. Innanzitutto, si dovrà pervenire a una trasformazione di alcuni organismi, quali, ad esempio, i Comitati tecnici provinciali previsti dal DPR 309/90, che finora hanno svolto azioni di valutazione e di ripartizione di finanziamenti per la prevenzione delle tossicodipendenze. Ma, soprattutto, sviluppare una cultura di rete fra scuole, d'intesa con gli enti locali e territoriali e con il privato-sociale, per favorire lo scambio di esperienze, di "buone pratiche" in materia di prevenzione. Le scuole dell'autonomia dovranno, infatti, inserire la loro progettualità, non solo in collegamento fra interventi di promozione della salute e di successo formativo, di cui il perno diviene l'orientamento nelle sue molteplici azioni, ma anche in una logica di integrazione e di raccordo interistituzionale. Non più, quindi, elaborazioni "*ad hoc*" per singole unità scolastiche, ma una progettazione che dia risposte alle esigenze di intervento preventivo rilevate nel proprio territorio. Pertanto, accanto all'intervento di competenza prettamente scolastico, vanno prese in considerazione le iniziative promosse a livello territoriale, come già significativamente è avvenuto con gli accordi di programma previsti dai piani triennali della legge 285/97.

8. Da una scuola di progetti a un progetto di scuola

«Da una scuola di progetti ad un progetto di scuola»: questo è uno degli slogan uscito dalla Conferenza nazionale studenti nel lontano 1993. Era chiaro che non si poteva procedere a lungo col metodo delle giustapposizioni e con legittimazioni divergenti dell'essere e del fare scuola. La nuova stagione fa dunque riferimento al Pei dive-

nuto Pof. Tuttavia è inevitabile che l'unità sia anche articolazione di sottoprogetti, in cui si manifestino istanze e competenze diverse, di cui sono portatori sia gli studenti sia i docenti.

Nel più recente documento ufficiale del Governo *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2000/2001* si raccomanda il criterio generale dell'educazione come prevenzione. Nella seconda parte dell'ampio documento vi sono due periodi di solare chiarezza che però sono esemplificativi della grande difficoltà di attuazione concordata degli obiettivi che vi si enunciano. Essa significa «predisporre condizioni per consentire che per tutti il complesso percorso di crescita non sia ostacolato ma facilitato, che l'identità originale sia rispettata e valorizzata, che gli apporti siano positivi e strutturanti. Il che implica costruire una comunità che sia veramente educante e che sappia aiutare il fanciullo a costruire la sua personalità nello spirito degli ideali proclamati nello Statuto delle Nazioni unite e in particolare nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di eguaglianza e di solidarietà (preambolo della *Convenzione Onu*).

Questa funzione educativa non può essere delegata solo alla famiglia o alla scuola: tutte le agenzie di formazione, anche quelle informali, devono sentirsi responsabili di questa funzione, tutti gli adulti che, professionalmente o non, hanno contatti con soggetti in età evolutiva, devono farsi carico del compito di agevolare l'itinerario di crescita e maturazione di coloro che si affacciano alla vita. E la politica deve stimolare questo impegno».

Si è già implicitamente riconosciuto che la questione dei fini, del senso, della “tastiera di comando” della scuola dipende dalle conoscenze e dalle abilità dei docenti, cioè dalle loro convinzioni, dall'investimento di energia che dedicano a questo o quest'altro obiettivo e dalla facilità con cui intrattengono relazioni con i ragazzi e con i colleghi. Tutto questo è connesso anche col clima culturale e con la mentalità diffusa. Ciò che si scrive nelle leggi, ciò che pensano il Ministro in carica e i funzionari, è indubbiamente importante, ma non è decisivo, se non c'è, nella coscienza dei singoli e in almeno in qualche consistente gruppo d'insegnanti, nelle singole città e nelle singole scuole, una “massa critica” sufficiente a decidere orientamenti e comportamenti coerenti con certe idee e con certe norme.

Alcuni ragazzi alla scuola sembrano non chiedere niente. Perché, come dice il cantante Zucchero, «non hanno voglia di aver voglia?»

La mancanza di voglia di vivere e, all'opposto, la frenesia di chi vuole spremere subito il succo di tutta la vita attraverso le emozioni del piacere, del potere, del gioco con la vita e con la morte propria e degli altri sono due diversi modi di rifiutare la realtà: una realtà che non è luce, né ombra totale, non totale possesso, né totale privazione, ma complessità, durata, limite, apertura.

Questa idea del limite e questa passione per l'ulteriorità sono la condizione preliminare per poter parlare, per comunicare, per avere interesse a stare insieme e per avver-

tire la spinta a lasciare la propria funerea depressione o la propria annoiata tranquillità domestica, illuminata dalla luce pallida della televisione o del computer, per andare incontro al nuovo e agli altri. Questo nuovo comincia con una scuola che spesso è noiosa e incomprensibile, ma che è stata inventata per essere, e talora è, o almeno è potenzialmente, un luogo in cui un certo numero di domande possono trovare risposte non scontate e non banali e in cui si possono fare incontri con personaggi, con persone, con problemi e con idee che alimentano tutta la vita.

La scuola non deve aver paura ad affrontare ciò che rappresenta la sua croce e la sua più forte legittimazione sociale: ossia la sfida che la realtà problematica del nostro tempo pone alla comune coscienza, in particolare a quella delle giovani generazioni, che vanno incontro a un futuro terribile e affascinante. Ma deve essere anche chiaro che la scuola va supportata e che non può essere solo affidato alla scuola, quanto a una sinergia di agenzie formative comprensiva anche della famiglie, l'affrontare i problemi più o meno gravi che investono i ragazzi nella loro crescita.

9. Uno sguardo sul futuro

L'anno 2000 ha promosso notevoli cambiamenti nella cornice istituzionale del sistema formativo portando avanti un processo di trasformazione, sul quale è necessario soffermarsi seppure brevemente, che si era già venuto a delineare negli anni precedenti, come abbiamo avuto modo di sottolineare. La novità di maggior rilievo è sicuramente la riforma dei cicli (legge 30/00) che riorganizza tutto il sistema scolastico e i suoi rapporti con la formazione professionale, sancendo in particolare il definitivo ruolo educativo della scuola dell'infanzia per i bambini e le bambine dai tre ai cinque anni e disegnando un nuovo percorso formativo fino ai 18 anni. Un assetto che viene riformulato 77 anni dopo l'ultima grande riforma (Riforma Gentile del 1923) e che da più parti veniva richiesto in relazione ai cambiamenti e alle innovazioni della società, sicuramente non più rinviabile.

L'obbligo scolastico inizia al sesto e termina al quindicesimo anno di età e viene inserita la clausola dell'obbligo formativo fino al diciottesimo anno.

L'architettura prevede un ciclo di base che ha durata di sette anni fino al relativo esame di stato a cui succede un ciclo secondario della durata di 5 anni portato a compimento con una prova di esame. I percorsi scolastici quinquennali sono raggruppati in quattro grandi aree: classico-umanistica, scientifica-tecnica-tecnologica, artistica e musicale.

Al termine dell'assolvimento dell'obbligo si può optare per la formazione professionale o l'apprendistato.

Un adeguato sistema di certificazioni delle competenze acquisite potrà consentire ai giovani passaggi e ritorni da un'area all'altra o dai percorsi scolastici ai percorsi di formazione professionale e apprendistato.

Con l'integrazione tra autonomia scolastica e riordino dei cicli dovrà necessariamente riorganizzarsi anche l'insegnamento, in quanto saranno le scuole, all'interno di una cornice istituzionale e in una relazione di sinergia tra centro e periferia, a definire i curricula, cioè a tradurre gli obiettivi di apprendimento, relativi alle competenze degli alunni in percorsi specifici realizzati attraverso l'uso degli strumenti di flessibilità.

Gli insegnanti vedono così riconosciuto il loro specifico ruolo di professionisti che progettano autonomamente i percorsi lungo i quali condurre gli studenti al raggiungimento, anche attraverso itinerari individuali, degli standard e degli obiettivi nazionali.

Il principio educativo della nuova scuola ribadisce dunque la centralità del soggetto, mirando a rendere anche in questo caso il giovane protagonista del proprio progetto di vita.

Il sistema educativo è finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana come aspetto fondamentale della nuova scuola ridisegnata dal riordino dei cicli. Una scuola che vuole consentire a ciascuno studente l'acquisizione e lo sviluppo adeguato delle capacità cognitive emozionali e socio-relazionali e indirizzare al meglio ogni giovane nei passaggi e negli inserimenti tra i diversi livelli di scuola e dalla scuola stessa al mondo del lavoro ponendosi in linea con gli standard europei.

Il tempo “tra”

Se la scuola è un'agenzia specialistica e intenzionalmente rivolta alla formazione delle nuove generazioni, c'è anche un sapere più diffuso che si trasmette intenzionalmente o informalmente attraverso altre sedi, altri luoghi di crescita. Al di fuori della scuola e al di fuori della famiglia, la socializzazione delle nuove generazioni e l'acquisizione di competenze avvengono infatti anche nel “tempo tra” e passano attraverso una pluralità di sedi formali (associazionismo, parrocchia, gruppi sportivi ecc.) e informali (televisione, gruppo dei pari, nuovi *media* ecc.). È l'insieme di queste occasioni, di questi frammenti di tempo in un equo rapporto di fruizione che concorre alla formazione globale dell'individuo e ad una sua crescita non pregiudizievole.

In alcune delle sue espressioni informali il “tempo tra” sembra destinato a diminuire: si tratterà dell'immagine di insicurezza e di pericolo che gli adulti hanno verso la società in generale e verso l'*habitat* (generata anche dalle informazioni che quotidianamente presentano i *media* sulle violenze e sui rischi a cui sono sottoposti bambini e adolescenti fuori dalla famiglia), si tratterà di una iperorganizzazione del tempo e delle età che investe un po' tutti e che si trasmette immancabilmente anche ai bambini, ma il modello di crescita in questi ultimi anni sembra volto soprattutto verso un tempo sempre più strutturato e iperorganizzato.

Questa mancanza quasi assoluta di autonomia nella definizione dei propri tempi, almeno di quello che potrebbe essere il tempo libero dei bambini, porta al rischio di alienare i più giovani dalla loro stessa condizione di bambini per rimandarli ad una dimensione esistenziale che non è loro propria.

Il gioco libero, lo stare insieme agli amici nel proprio ambito di vita devono avere il giusto spazio quale la televisione, il computer, lo sport, l'associazionismo, pur tenendo conto che le modalità di fruizione delle varie agenzie di socializzazione sono necessariamente diverse rispetto al passato.

Un pedagogista, ironicamente, ha ricordato il tema di un bambino della quinta elementare che, nel svolgere il suo componimento su come trascorreva la giornata, scriveva che la sua era stata molto dura, che era cominciata alle sette, che era stato portato a

scuola, che era tornato a casa, che aveva mangiato, ma molto velocemente, che era stato portato a lezione di inglese, che poi era andato al corso di nuoto e così via e concludeva affermando che da grande avrebbe voluto fare il pensionato.

1. Una generazione di fronte alla tv

1.1 Buoni e cattivi pensieri sulla televisione

Le considerazioni relative ai percorsi di crescita delle giovani generazioni, devono toccare necessariamente anche il ruolo dei *mass media* e delle nuove tecnologie poiché, come abbiamo detto, rivestono un'importante funzione di socializzazione.

Negli ultimi decenni, in parallelo con l'esplosione dei *media* iconici, digitali, informatici, abbiamo assistito al fiorire di una ricca messe di ricerche e pubblicazioni sulle caratteristiche semiologiche e semantiche di tali *media*, sugli aspetti quantitativi della fruizione e sugli effetti che la loro irruzione nella vita quotidiana, privata e pubblica, produce sia nei soggetti adulti, sia in quelli più giovani.

In particolare, per l'argomento che qui ci riguarda, studiosi e ricercatori, appartenenti a diverse discipline della conoscenza (sociologi, antropologi, psicologi, pedagogisti), hanno dedicato la loro attenzione al rapporto fra televisione e ragazzi, cercando di individuare, secondo molteplici criteri di analisi, le caratteristiche quantitative e qualitative della fruizione televisiva.

Ormai quasi tutti gli studi e le ricerche italiane e straniere su televisione e bambini hanno abbandonato l'interpretazione apocalittica della televisione come fonte primaria di influssi negativi nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza e mirano, con più equilibrio, ad individuare anche gli aspetti positivi, in relazione ai programmi e a determinate condizioni materiali e sociali di fruizione.

Se un consumo quantitativamente molto alto non è positivo, non è però possibile dare una risposta definitiva e comune a tutti sulla quantità ideale di fruizione, poiché essa si intreccia con altre innumerevoli variabili. Certamente molto tempo passato davanti alla televisione sottrae ai bambini e agli adolescenti la possibilità di svolgere altre attività ludiche, di lettura, sportive e così via. Tuttavia non tutti gli ambiti familiari e sociali dispongono delle medesime possibilità, per cui in molti casi questi auspici diventano aleatorie e moralistiche perorazioni. La quantità si intreccia con il tema della qualità dei programmi, sulla quale la maggioranza dei genitori, che dovrebbe in qualche modo vegliare sull'utilizzo del mezzo, si suppone non sufficientemente o tempestivamente informata, considerando i cambiamenti talvolta frequenti dei programmi stessi.

1.2 L'offerta televisiva

Se tempo fa con l'espressione "televisione per ragazzi" si differenziavano le trasmissioni per i più giovani dai programmi per adulti, oggi tale termine non può essere assunto nella sua genericità, in quanto occorre distinguere tra emissioni rivolte ai bambini più piccoli, nell'età dai tre ai sei anni, quelle per i bambini in età di scuola elementare e quelle per giovani adolescenti. In realtà se per i più piccini sussiste ancora qualche programma *ad hoc*, le distinzioni per le altre età (a parte *Solletico* e *Bim Bum Bam*) sono abbastanza aleatorie, poiché esiste una estrema pervasività e diffusività dell'*audience* reale rispetto a quella prevista dai programmatori televisivi. Le differenze più marcatamente visibili sono, ovviamente, quelle che riguardano le età estreme, sebbene qualche elemento di ambiguità permanga sempre.

La labilità dei discrimini per età è peraltro testimoniata anche da innumerevoli sondaggi. Dai dati Auditel del 1997 si rileva, per esempio, oltre a una proporzionalità diretta tra crescita dell'età e aumento della fruizione televisiva, la tendenza, negli ultimi anni, ad un aumento della fruizione di programmi serali da parte dei bambini dai quattro ai sette anni e dei ragazzi dagli otto ai quattordici anni. La fascia pomeridiana, tradizionalmente considerata per bambini fino agli undici anni e conseguentemente programmata, si colloca al terzo posto. Alla luce di tali dati occorre chiedersi che cosa è dirimente nella scelta dei programmi da parte di bambini e adolescenti, se le tipologie specificamente ideate per loro, oppure altre variabili quali le fasce orarie di emissione o il desiderio di restare la sera accanto ai genitori fino a tardi. Sicuramente le diverse variabili si intrecciano: tuttavia la seconda sembra incidere in maniera abbastanza rilevante, specie nel periodo scolastico in cui è coinvolta la totalità dei soggetti da sei agli undici anni e una percentuale elevata di bambini dai tre ai cinque anni. Collocare una trasmissione in orari poco fruibili, la mattina presto, specie la domenica, significa votarla decisamente ad uno scarso successo, qualsivoglia sia il suo pregio estetico e la sua capacità di coinvolgimento. È questo il caso ad esempio della trasmissione per i bambini più piccoli *L'albero azzurro*, limitatamente premiata, quanto a *audience*, appunto per la ragione suddetta.

Le trasmissioni per bambini non sono così potenti dal punto di vista contrattuale da poter essere collocate in orari e giorni favorevoli, tanto più dopo le regolamentazioni sopravvenute negli ultimi anni relative all'uso della pubblicità.

La fascia oraria dalle sedici alle diciannove risulta, come si è detto, al terzo posto negli indici di ascolto, dopo quella serale e quella notturna, smentendo l'aspettativa, suffragata nel passato da riscontri oggettivi, di una scelta prioritaria dei bambini nei suoi confronti. A tale proposito bisogna però ricordare che l'intera programmazione pomeridiana non è più rivolta interamente ai bambini o agli adolescenti. Le politiche televisive hanno notevolmente ridotto sia il numero di reti che propongono programmi per i minori di età, sia la loro qualità, soprattutto nella fascia pomeridiana, aumen-

tando questo tipo di programmazione nella primissima mattina. Se per esempio Rai 2 ha diminuito le sue programmazioni per bambini, Canale 5 ha addirittura preferito eliminarle, privilegiando trasmissioni rivolte alle famiglie.

Per quanto concerne l'elevato grado di fruizione della prima fascia serale, tale fenomeno, che come si è detto si collega evidentemente alla diminuzione di programmi pomeridiani per ragazzi, si autoalimenta e si accentua. Le diverse reti, probabilmente, ritengono poco produttivo distribuire risorse economiche e umane in riferimento ad un'*audience* non più assolutamente garantita.

La permanenza di bambini e ragazzi davanti alla televisione in orari serali, impensabile alcuni anni fa, certamente è provocata anche da motivi diversi da quelli della tipologia e della qualità delle trasmissioni. La spiegazione va ricercata in un mutamento delle relazioni intrafamiliari per cui i genitori accettano di tenere i bambini alzati un'ora o due in più, per rimanere a lungo in loro compagnia, quantunque davanti alla televisione, se sono restati molte ore al giorno fuori dalle mura domestiche per lavoro o per altri impegni.

Sono note le rimostreanze di molte insegnanti di scuola elementare e di scuola dell'infanzia, che spesso attribuiscono la stanchezza o lo scarso impegno dei bambini a orari di riposo non sufficienti.

1.3 Bambini e genitori di fronte alla televisione

Se da tutte le ricerche emerge come siano tantissimi a tutte le età i bambini e gli adolescenti che guardano la televisione, il dato che emerge dall'indagine multiscopo sulle famiglie dell'Istat (1998), rileva come però il tempo davanti al *medium* non sia così eccessivo come si tende a far credere.

I bambini dai 3 ai 13 anni che guardano la televisione sono, senza distinzione di sesso, più del 95%. Nella classe di 3-5 anni, la percentuale di bambini che guarda la televisione è del 91,6%, sale al 97,4% per quelli di 6-10 anni e scende leggermente al 96,3% per gli 11-13enni. Cambia, in relazione all'età, anche il numero medio di ore trascorse davanti alla televisione: i più piccoli stanno davanti alla tv mediamente 1 ora e 43 minuti al giorno, quelli di 6-10 anni poco più di 2 ore, mentre i più grandicelli raggiungono le 2 ore e mezza giornaliere. Per le ore di visione della tv non esistono significative differenze tra i due sessi.

I genitori si mostrano, nell'indagine, molto attenti ai programmi seguiti dai figli. L'80,5% degli stessi afferma di controllare spesso o sempre i programmi visti dai bambini, il 16,6% dice di farlo saltuariamente e soltanto il 2,9% ammette di non farlo mai. La percentuale dei genitori che controllano sempre o spesso i programmi seguiti dai figli sfiora il 90% quando i figli sono di 0-3 anni, ovvero particolarmente piccoli.

Se il quadro che ne esce è alquanto idilliaco, occorre tuttavia notare che la domanda posta dall'Istat non è così esplicativa come sembrerebbe: si sarebbe potuto chiedere,

per esempio, se, quanto e come i genitori guardano la televisione assieme ai figli (la domanda se i genitori guardano la televisione assieme ai figli almeno una volta al mese è decisamente poco dirimente ed è difficile trovare genitori che non guardano la televisione con i figli almeno una volta al mese, tanto è vero che ben 92 genitori su 100 dichiarano di farlo). In secondo luogo, a domande di questo genere, si ha tutto il motivo di credere che crescano le risposte ritenute positive e, all'opposto, diminuiscano quelle ritenute negative.

1.4 Sulla qualità dei programmi televisivi

La presenza di un cospicuo numero di bambini di diverse età davanti alla televisione serale è stata il motivo principale che ha indotto le reti televisive a segnalare con un bollino, diversamente colorato o iconograficamente differenziato (talvolta rinforzato da un messaggio verbale), le trasmissioni a cui possono assistere i bambini, quelle dubbie, quelle sconsigliate.

Prescindendo dai criteri con cui vengono attribuiti i "bollini", talvolta opinabili, i programmatori inviano segnali alle famiglie, lasciando loro la decisione di accoglierli o trascurarli in relazione alla presenza dei bambini. Sarebbe importante conoscere, nel merito, i comportamenti dei genitori. In ogni modo si tratta di un passo, sebbene piccolo, in direzione di una responsabilizzazione delle famiglie che, meglio di altri, conoscono le caratteristiche emotive e cognitive dei loro figli.

Il tema della qualità dei programmi per ragazzi e delle incidenze che tale connotazione può innescare nella formazione della personalità infantile si intreccia con le variabili quantitative delle emissioni, con la loro collocazione nei tempi della giornata, della settimana, dell'anno, con i tempi di fruizione dei soggetti in questione, con le regole dell'audience e della pubblicità: in sostanza con gli aspetti economici dei sistemi televisivi. Il tema della qualità, ad ogni buon conto, è non solo una questione di giudizio soggettivo dei singoli commentatori, la stragrande maggioranza dei quali è concorde in un giudizio fortemente critico sulle trasmissioni per bambini e preadolescenti, ma anche fortemente intrecciato con le modalità stesse della fruizione infantile: la passività, l'isolamento, l'incantamento, l'acquisizione ridondante e rafforzativa di un modello di comportamento, di pensiero, di immaginazione, sollecitati da altri *media* e assunti dai rapporti della vita sociale quotidiana.

In un rapporto a cura dell'Istituto A. Gemelli, C. Musatti, relativo al monitoraggio dei programmi della "fascia protetta" e svolto per controllare i primi riscontri dopo un periodo di applicazione dell'autoregolamentazione delle reti pubbliche e private, sono stati segnalati dai ricercatori alcuni elementi cruciali.

- È stata avanzata una cauta positività di giudizio (pur con innumerevoli riserve, legate sia al breve periodo di analisi sia ad alcune ambiguità metodologiche) relativa-

mente al quadro complessivo del palinsesto, ritenuto non drammatico quanto a presenza di scene violente e sessualmente connotate. Si registra tuttavia, come il problema della violenza sia ancora presente, e si sottolinea che, anche se gli episodi considerati come gravi sono in effetti a bassa frequenza e di durata ridotta, si deve porre la massima attenzione per eliminarne il più possibile, anche in relazione al fatto che la violenza è spesso associata alla sessualità. Occorre inoltre tener conto degli effetti globali, a lunga distanza di tempo dei numerosi episodi minori, effetti che vanno valutati nei termini di una progressiva valorizzazione culturale della violenza come mezzo principale per affermare la propria persona.

- È stata giudicata particolarmente negativa la presenza di un elevato grado di violenza (sebbene “ritualizzata”) in molti cartoni animati, programmi più seguiti dai bambini, quando tale violenza è accompagnata da elementi di eccitazione e da povertà narrativa. Anche l'accumulo di notizie su fatti violenti, presente nelle trasmissioni di informazione della fascia protetta, può produrre effetti negativi per la ridondanza, la concentrazione e la spettacolarizzazione che li caratterizzano.

La presenza di messaggi sessuali impliciti ed espliciti, assai frequentemente presentati in modo banalizzato e volgare, è stata ritenuta negativa in quanto distorcente in direzione di una ipersessualità contraria alla costruzione di una dimensione equilibrata della personalità infantile. Un analogo discorso può essere fatto sui messaggi (pubblicitari e non), i quali veicolano l'idea che con il denaro tutto si può realizzare sorvolando su qualsiasi altro sentimento, oppure, specie negli spot per bambini, quando la pubblicità di giocattoli (o di spot e promo) si realizza con ritmi frenetici, con colori “aggressivi”, con timbri musicali incalzanti, accompagnati da scene di lotta violenta, che possono coinvolgere l'emotività dei giovani telespettatori impedendo nel contempo possibili decodificazioni e rielaborazioni critiche.

I ricercatori che hanno svolto il monitoraggio hanno ritenuto negativi, per la crescita della personalità infantile, anche l'esibizione di valori pseudopositivi, «cioè di comportamenti ispirati a una valutazione etica estremamente superficiale o banalmente sentimentale» e inoltre «l'enfasi eccessiva su alcuni valori dominanti: bellezza, prestanza fisica, *look*, successo, fama, ricchezza, divertimento».

1.5 Il punto di vista dei bambini

È bene, a questo punto, riportare brevemente il giudizio espresso da bambine e bambini di nove/dieci anni, in merito ai programmi televisivi, così come emerge nel rapporto *Una settimana di programmazione televisiva in “fascia protetta”* redatto nel 2000 dal Comitato tv e minori.

Il punto di vista infantile rappresenta un importante oggetto di studio, al limite l'unico davvero significativo, considerando che i bambini sono i fruitori reali di quei programmi, e comunque da accostare e da confrontare con i punti di vista di esperti o di educatori coinvolti nel rapporto tra bambini e programmi televisivi e spesso mediatori tra gli uni e gli altri.

In estrema sintesi, dai giudizi formulati sono emersi alcuni elementi di particolare interesse in relazione alla qualità stimata dai giovani fruitori. Tali elementi sono buoni indicatori del fatto che, sempre più, le giovani generazioni si dimostrano disincantate rispetto a quello che passa il palinsesto televisivo.

I bambini, in generale, hanno espresso giudizi negativi sui programmi (o su alcune loro parti) in cui prevalgono scene di violenza o scene a sfondo sessuale, in particolare quelle in cui le precedenti connotazioni sono ingiustificate, gratuite o ripetute con particolare insistenza. Sono accettati, o quanto meno più tollerati, quelli in cui tali scene hanno un senso nella narrazione e sono rappresentate senza particolari troppo realistici o compiacenza ripetitiva.

Non è soltanto la violenza fisica ad essere rilevata negativamente, ma anche quella morale e psicologica in genere, cioè i comportamenti ingiusti, offensivi, irrispettosi della debolezza o che generano sofferenza. In particolare, ai bambini sembra dare fastidio quando la tv mostra apertamente e in pubblico fatti privati e quando, per il modo in cui certi spettacoli e certe scene sono realizzate, si verifica una vera e propria incursione nell'intimità delle persone.

Tali giudizi sono espressi sia nei confronti delle *fictions*, dei film e telefilm, sia dei programmi di informazione, ma sono soprattutto la violenza e la sessualità di questi ultimi a provocare la reazione dei bambini.

Le espressioni che i bambini usano per indicare il loro malessere e rifiuto sono: «È violenta», «Fa paura», «È sciocca», «È tragica», «Fa piangere», «Mi mette a disagio», «È volgare», «Fa vedere cose brutte», «Fa vedere cose ingiuste».

I bambini hanno invece espresso giudizi positivi sui programmi (o parti di programmi) «Che fanno ridere», «Fanno vedere cose belle e giuste», «Sono avventurosi», «Insegnano delle cose», «Spiegano bene argomenti difficili» e così via.

Complessivamente, i dati raccolti dai ricercatori attraverso le interviste e l'analisi delle risposte dei bambini mostrano tuttavia una predominanza, sebbene non particolarmente marcata, dei giudizi positivi su quelli negativi.

Un'attenzione particolare i ricercatori hanno dedicato alle risposte relative alla pubblicità e ai *promo/trailers*. Per quanto concerne la prima risulta dall'indagine un elemento non sufficientemente riconosciuto o valorizzato dagli studi precedenti: i bambini non sono passivamente dipendenti dalla pubblicità, anzi la sua ridondanza disturba e sembra produrre una saturazione che ottiene l'effetto opposto a quello desiderato. Viene invece apprezzata dai bambini la pubblicità che fa ridere e quella che presenta oggetti e prodotti utili o che già piacciono.

In merito ai *promo/trailers*, i giudizi dei bambini appaiono decisamente negativi: perché sono violenti e fanno paura, perché presentano scene con un contenuto ses-

suale spesso troppo esplicito, perché sono del tutto estranei ai programmi messi in onda nel palinsesto quotidiano. Questo elemento conferma giudizi già espressi direttamente dai ricercatori/redattori del già citato rapporto promosso dall'Istituto A. Gemelli, C. Musatti.

1.6 Quale televisione

Se è vero che non si può attribuire esclusivamente alla televisione l'origine di molti mali che affliggono le giovani generazioni, è vero che il passaggio di orientamenti, valori, idee, conoscenze, comportamenti, avviene anche attraverso la televisione e che essa concorre, insieme ad altre agenzie, ad influenzare i processi di pensiero e gli atteggiamenti dei più giovani.

Se da una parte è necessaria quindi una riflessione sui meccanismi di costruzione dell'identità giovanile e su come essi siano influenzati da miti, valori e modelli di comportamento veicolati dai *mass media*, divenuti sempre più un ambiente pervasivo e avvolgente e assurti da tempo al rango di vera e propria agenzia di socializzazione, in relazione anche al progressivo sbiadimento dei profili delle istituzioni tradizionali (famiglia, scuola, religione), appare però necessario riflettere anche sul ruolo del soggetto o dei soggetti coinvolti nei processi comunicativi.

Il bambino, il preadolescente e l'adolescente si dimostrano in genere piuttosto attivi nei confronti dei nuovi *media* e come tali in grado di selezionare, scegliere, ricomporre le diverse esperienze, se adeguatamente supportati dagli adulti.

Il rischio "televisione" è limitato se sono chiari a tutti i ruoli che bambini, adolescenti, genitori, insegnanti devono avere nei confronti del *medium*. Se competenze e conoscenze relative alla fruizione dei *media* fossero parte del patrimonio personale e professionale di molti adulti o almeno esistesse una sensibilità educativa nei confronti di tale universo di esperienze e di significati, si sarebbe più in grado di affrontare il tema delle fruizioni televisive con attenzione educativa, scevra sia da moralizzazioni che da didatticismi esasperati. Si eviterebbe così di relegare la fruizione televisiva a questione privata di ciascun bambino e adolescente, cosa che indubbiamente rende il mezzo televisivo rischioso.

E non è solo tramite una regolamentazione dei programmi che si può raggiungere ciò.

Le norme legislative nazionali e internazionali che tutelano l'infanzia e valori positivi quali i numerosi codici di autoregolamentazione delle aziende televisive pubbliche e private, dell'Ordine dei giornalisti italiani (per esempio la Carta di Treviso), le Linee guida adottate dalle Organizzazioni di giornalisti di 70 Paesi alla prima Conferenza internazionale consultiva sul giornalismo e i diritti dei bambini tenuta a Recife, Brasile il 2 maggio del 1998, le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea approvate negli ultimi anni, aiutano ma non sono la panacea che può risolvere tutti i problemi relativi a programmi di qualità, in quanto spesso le leggi di mercato hanno un'importanza preminente. Resta inoltre il fatto che la televisione non ama in modo

particolare il pubblico più giovane, riservandogli sia una limitata progettazione del palinsesto, sia programmi spesso scadenti. Per quanto riguarda i valori trasmessi dalla televisione, dovremmo forse fare attenzione a quanto alcuni studiosi del *medium* ci ricordano e cioè che, tutto sommato, questi non sono differenti da quelli che già esistono nella società.

2. I mondi virtuali

I bambini di oggi, ancor prima dell'esperienza scolastica sono soggetti, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, a un alfabetismo spontaneo che avviene soprattutto attraverso i *media*. Vivendo sempre più a contatto con le nuove tecnologie, non soltanto mostrano una dipendenza da queste, ma manifestano un nuovo modo di guardare il mondo, di coglierne i segnali, di ricercarne gli stimoli.

Se in letteratura esistono tante immagini di bambino che differiscono profondamente in relazione a diverse situazioni e che riportano in generale quella di un bambino costantemente in condizione di inferiorità nelle conoscenze e nelle capacità rispetto all'adulto, questa immagine è completamente ribaltata quando si affronta il tema delle nuove tecnologie. Il bambino si dimostra molto più competente dell'adulto verso i nuovi *media*, competente all'interazione, alla comprensione, alla costruzione di un mondo virtuale mentre è, a sua volta, costruito. Si ha insomma a che fare con un bambino in grado di usare il computer come strumento di comunicazione e come mezzo utile per sviluppare linguaggi a cui il mondo adulto non sempre ha accesso.

Dialoghi anonimi in chat, scelta di un personaggio in un videogioco, costruzione di un doppio virtuale in un mondo 3-D su Internet, rappresentano le tracce di questa realtà in divenire che costituisce i territori di azione e socializzazione degli adulti di domani.

I bambini e gli adolescenti amano il mondo virtuale e la rete, comunicano via e-mail, scelgono i forum come luogo di dibattito e il web come spazio di azione, vanno molto oltre i programmi di software costruiti per loro. Vi sono siti destinati ai ragazzini ma molti, interessantissimi, sono fatti dai ragazzini stessi. Negli Stati Uniti li chiamano *cyberteens*. Hanno in mano un potere che non esisteva tra le generazioni precedenti. Alienati o meno, i *cyberteens* approfittano degli scenari aperti dalle nuove tecnologie. E con i nuovi scenari cambia il rapporto con il mondo reale, ma cambia soprattutto il sistema di apprendimento.

2.1 L'orizzonte dello sguardo del bambino: società e *media*-mondo

Cellulari, collegamenti in fibra ottica, attività satellitari, pratiche telematiche ecc. generano una realtà pensabile e agibile nei termini della connessione che viene attualizzata dal soggetto, sia a livello del simbolico, che dell'azione.

Questo stato di permanente mediazione e comunicazione, a cui tutti siamo sottoposti, diviene la dimensione stabile per la realtà esperienziale e per le modalità di costruzione dell'identità delle giovani generazioni.

La comunicazione che avviene attraverso le nuove tecnologie, viene a connotarsi come un vero e proprio luogo e si parla di *media*-mondo per sottolineare come i *media* non siano solamente dei mezzi di comunicazione, ma costituiscano un contesto esperienziale generalizzato, generato nella mediazione comunicativa entro una dinamica di planetarizzazione. *Media*-mondo, dunque, come luogo, come territorio, come spazio esperienziale di azione.

Nei *media*-mondo si producono immagini che diventano familiari, assumendo le connotazioni affettive del quotidiano, introducendosi nelle pratiche vitali a partire dalla dimensione domestica. Ne sono esempio i Pokémon, immagini di sintesi di un videogioco portatile, che diventano prodotti dell'immaginario mediale grazie alle serie di *cartoons*, alle videocassette, ai film e che si diffondono negli ambienti quotidiani sotto forma di pupazzi, disegni su magliette, zaini e un'infinità di altro *merchandising*, dalle cannuce Pikachu – uno dei *pocket monster* protagonisti – alle lenzuola di Burbasaur. Il tutto passando per il gioco di ruolo con carte, che ha dato vita alla “lega Pokémon”, comunità di mondo vitale che progetta incontri-torneo, conferenze sul tema, ecc.

Nei *media*-mondo si imparano la socialità e i rapporti fra i diversi attori del mondo reale attraverso i prodotti di *artificial life*, simulazioni computazionali autonome di oggetti che “vivono” all'interno dello schermo, seguendo regole che li portano ad evolvere in modi imprevedibili. Bambini e adolescenti imparano presto ad interagire con oggetti di *a-life*, grazie a giochi di simulazione come SimCity che permette di far sviluppare un'intera città al giocatore/sindaco consentendogli di regolare variabili come la costruzione di edifici, l'incremento delle tasse ecc.

Il corrispettivo degli “infogetti” connesso alle modalità tradizionali di gioco, si sta sviluppando negli ultimi anni sotto forma di pupazzi “intelligenti”, capaci di interagire con il bambino e l'ambiente circostante grazie a programmi più o meno complessi di intelligenza artificiale. Basta pensare a Furby, pupazzo in grado di parlare e fare piccoli movimenti se viene toccato o sollecitato da suoni e che può “comunicare” con altri Furby presenti nella stessa stanza grazie ad un sistema di riconoscimento a infrarossi.

Altri “infogetti” sono quelli di “infografica”, oggetti immateriali sviluppati nel *design* avanzato così come nei videogiochi, con i quali è possibile interagire sia visivamente (orientandoli e zoomandoli sullo schermo di un computer o con una visione immersiva grazie a *data display* indossabili) che, in alcuni casi, tattilmente (è il caso di prototipi e ambienti virtuali esplorabili con *data glove*).

Le giovani generazioni oggi volgono, in definitiva, costantemente lo sguardo su oggetti audiovisivi artificiali, interattivi, dinamici, seduttivi che costituiscono un ambito di riferimento per la costruzione del *self*: si tratta di un contesto esperienziale che esalta le virtualità dell'esistenza, cioè le possibilità inesprese che diventa possibile vivere, espe-

rire o rintracciare in ambienti mediali sempre più simulatori. Si pensi ai videogiochi che consentono di "incarnare" un personaggio e vedere il mondo simulato dal suo punto di vista, o agli ambienti di realtà virtuale (per ora diffusi soprattutto in sale giochi specializzate o parchi a tema) che consentono di superare, grazie alla tecnologia immersiva, la frattura tra il corpo e lo schermo.

Ambienti simulatori, riconoscimento dell'altro da sé per interposizione mediale, esperire tramite tecnologie di sintesi, interazioni supportate artificialmente, diventano per il bambino modalità "naturali" dell'agire simbolico, così come di quello percettivo.

2.2 Un mutamento socioantropologico

Le considerazioni sinora fatte, mettono in evidenza come ci troviamo di fronte ad un vero e proprio mutamento socioantropologico le cui conseguenze verranno verificate con più forza sugli adulti di domani, ma hanno radici nei bambini e negli adolescenti di oggi.

Tale mutamento ruota attorno ad una discontinuità che i nuovi ambienti mediali-esperienziali propongono, sia a livello di *social frame* di riferimento (cioè di nuovi ambiti che in qualche mondo incorniciano le modalità cognitive e comunicative umane), che di linguaggi audiovisivi trattati.

Quando parliamo di tecnologie mediali non abbiamo infatti a che fare solo con "strumenti", ma con veri e propri modelli della mente, orizzonti del pensiero che ridefiniscono e problematizzano il mondo.

Alcuni lamentano che il costituirsi del videobambino come soggetto sociale rappresenti un ribaltamento del rapporto tra capire e vedere che creerà un «adulto che resta sordo, a vita, agli stimoli del leggere e del sapere, trasmessi dalla cultura scritta». Si tratterebbe, in pratica, di una atrofizzazione del "capire", determinata dall'incapacità di gestione e ampliamento del pensiero astratto, pensiero che, al contrario, la lettura, in quanto modalità simbolico-ricostruttiva del sapere alfabetico, garantisce. Secondo tale posizione il videobambino, costretto a vivere nell'immediatezza intuitiva dell'immagine, *videogamer* per vocazione, si approssimerebbe ad una videovita improntata sulla cultura dello svago.

Altri sottolineano al contrario la forte discontinuità del bambino cresciuto sotto la spinta di un paradigma videodigitale; un bambino che domani sarà non più passivo lettore, ma autore di testi o iperlettore, capace di costruire percorsi trasversali di significazione, navigando nella complessità dei testi audiovisivi. Forme comunicative emancipate, grazie alle tecnologie videodigitali, dalle "imbricazioni" dei linguaggi grammaticali/alfabetici, apriranno a possibilità «che progrediscono ritornando alla qualità dei riti performativi, della danza, del dialogo a viva voce». I videobambini di oggi saranno in sintesi i *performers* comunicativi e relazionali di domani, aperti alla gestione complessa di linguaggi polimediali, esploratori emozionali della conoscenza, navigatori comunitari degli spazi del sapere.

Due piste, queste, ugualmente suggestive e interessanti che, al di là dei risultati prospettati tratteggiando il solito *leitmotiv* tra apocalittici e integrati, evidenziano l'emergere del *social frame* videodigitale e l'impossibilità di considerare la vicenda mediale come neutrale.

Evitare il confronto con i nuovi mezzi di comunicazione vorrebbe dire, al di là di ogni posizione, chiudere al reale e al mondo in divenire.

Proprio per questo motivo è indispensabile che la tematica entri, al più presto, in modo attivo, nei processi di socializzazione anche istituzionali, come in parte si sta cercando di fare in alcuni ambiti, per esempio nella scuola anche tramite la riforma scolastica.

Una scuola che fonda i suoi progetti e la sua didattica secondo una modalità ancorata al *frame* alfabetico della scrittura/lettura è distonica rispetto ai suoi utenti videosocializzati. E non si tratta solo di portare più infrastrutture computazionali nelle scuole o garantire l'alfabetizzazione ai nuovi *media*, sia ai docenti che agli studenti. Si tratta, piuttosto, di educare ai nuovi linguaggi, di aprire alle possibilità performative, alle modalità espressive, secondo percorsi che integrino le modalità istituzionali della conoscenza con le esperienze audiovisive e digitali della vita quotidiana e le forme di sapere connesse. La sfida è relativa alla possibilità di riflettere e lavorare sui codici audiovisivi e digitali già presenti nella realtà quotidiana, consentendo di rielaborarne le dinamiche di assuefazione in modo critico, cioè consapevole e strategico, e di valorizzarne le funzioni teorico-pratiche all'interno del mondo del sapere istituzionale.

D'altra parte, il modello cognitivo incarnato dalle tecnologie, è un vero e proprio *epistème*, che attraverso l'uso tecnologico, si diffonde nella vita quotidiana. L'*epistème* videodigitale si contrappone ad un modo tradizionale di pensare il sapere e la sua diffusione, poiché non ha a che fare con una modalità trasmissiva della conoscenza, ma con paradigmi interattivi.

I nuovi linguaggi connessi all'utilizzo delle nuove tecnologie includono l'utente/spettatore come componente attiva del processo. Il bambino nelle pratiche esperienziali del quotidiano, dalla dimensione di apprendimento a quella di gioco, si trova di fronte ad una crescente integrazione tra asimmetria analogica, tipica degli *old media*, e logica simmetrica e interattiva del digitale. Un esempio sono gli ipertesti per la didattica, che integrano le modalità grammaticali della lettura/scrittura alla navigazione degli spazi del sapere e alle dinamiche connettive della conoscenza.

I nuovi linguaggi aprono in definitiva a nuovi orizzonti teorici cognitivi ed esperienziali che si possono sintetizzare come segue.

- Apprendimento nomologico: apprendimento che avviene come attraversamento degli spazi di conoscenza, come un essere attraverso lo spazio, come apprendimento situazionale.
- Apprendimento per simulazione: è la visualizzazione di ciò che non è visibile, dei processi, di ciò che sta sullo sfondo; mette in luce la dimensione di virtualizzazione dell'esperire, ciò che è possibile altrimenti, la logica fluida e sfumata del reale. È questa una dimensione che dà vita ad una intelligenza creativa.

- Esaltazione di forme processuali del sapere: è una conoscenza come "relazioni" piuttosto che conoscenza come "memorizzazioni". È il caso di tutti gli ipertesti che supportano il sapere come forme di connessione, che privilegiano il "sapersi muovere all'interno" piuttosto che la pura memorizzazione.
- Evoluzione nell'estroflessione cognitiva: non è solo esternalizzazione della memoria, come per la scrittura, ma possibilità di vivere e rivivere esperienze, grazie a simulazioni sempre più reattive e interattive, il che fa tendere il ri-cordare a forme di ri-vivere.
- Mente connettiva: l'alfabeto, come *medium*, e la forma conseguente della scrittura, consentono di iscrivere la memoria nel testo e supportare lo sviluppo del pensiero individuale; la televisione come *medium* di massa, iscrive la memoria nello schermo e supporta lo sviluppo di una "mente" collettiva (l'*audience*, il mercato ecc.); le nuove tecnologie interattive e reticolari inscrivono la memoria in un ambiente e supportano lo sviluppo di una "mente" connettiva. Si pensi in tal senso alle potenzialità legate ad Internet, ma anche, nella dimensione dei *gamers*, alla crescita di possibilità di collegare fra loro *consoles* portatili o alla diffusione di piattaforme multiutente che consentono di "esperire assieme" e produrre assieme.
- Appropriazione/costruzione di codici selezionatori orientati a un sapere reticolare di rimandi iconico-linguistici vs. procedimenti lineari di stampo alfabetico-scritturale.

2.3 La diffusione delle nuove tecnologie come ambiente del gioco

Le possibilità neotecnologiche sono strutturalmente supportate dalla crescente diffusione di personal computer nelle case italiane – dai 3 milioni e 400 mila del 1995 ai 10 milioni e mezzo del 2000, con crescita annua del 26% (Niche Consulting, febbraio 2000) – e di quella dei cd-rom interattivi che si avvicinano alla fascia dei minori grazie alla diffusione nelle edicole: si pensi agli allegati dei fumetti tradizionalmente propri di questa fascia di età – come i cd-rom Disney allegati a *Topolino* – o al crescere di enciclopedie che associano al cartaceo, e alla ormai tradizionale videocassetta, dei cd-rom che contengono ambienti didattici, ludici ed esperienziali. Si tratta, dunque, di un contesto infrastrutturale e di contenuti in crescita che passa per la dimensione quotidiana e familiare e si inserisce all'interno di percorsi di auto-socializzazione, facendo leva sulle dinamiche di esposizione comunicativa ai *media*, da parte dei soggetti.

Il primo approccio che i bambini hanno con il mondo del computer è senza dubbio il videogioco. Attraverso il computer, il gioco si sposta sulla superficie dello schermo e lo sviluppo dell'intuizione avviene attraverso la manipolazione di oggetti virtuali.

Da un'indagine dell'Istat *La vita quotidiana di bambini e ragazzi*, indagine multiscopo sulle famiglie *Famiglia, soggetti sociali e condizioni dell'infanzia*, del 1998, condotta su un campione di 24 mila famiglie e riguardante la fascia dei bambini di età compresa

fra i 3 e i 10 anni, emerge una certa diffusione dell'utilizzo del computer come gioco, anche fra i giovanissimi, però con evidenti differenze di genere.

Già nella fascia tra i 3 e i 5 anni, i bambini che amano giocare con i videogiochi e i computer sono il triplo delle bambine (19,6% contro 6,7%). Tra i 6 e i 10 anni questa tipologia di gioco sale decisamente alla ribalta, ma solo per i maschi: viene segnalata tra i giochi preferiti per il 60,4% dei bambini, ma soltanto per il 28,8% delle bambine.

Differenze così accentuate, sembrerebbero indicare che il processo di superamento delle barriere culturali che ostacolano il genere femminile a certi ambiti della conoscenza non sia ancora concluso. La tecnologia risulta cioè essere un territorio più maschile che femminile.

Riguardo all'utilizzo del mezzo insieme ai propri genitori, l'indagine segnala che, già nella fascia di età 3-5 anni, i figli maschi che giocano più spesso insieme ai padri con strumentazioni informatiche risultano pari al 16% e si raggiunge il 40,3% fra i 6 e i 10 anni. Le mamme risultano coinvolte negli stessi giochi dai figli maschi soltanto nell'8,3% e nel 19,6% dei casi nelle due fasce di età. Anche le bambine si trovano a giocare più spesso con i padri con videogiochi e computer, ma in percentuali nettamente inferiori a quelle dei loro coetanei (7,4% tra i 3 e i 5 anni e 22,2% tra i 6 e i 10 anni). Quando i genitori sono laureati, la frequenza con cui i bambini giocano con i videogiochi e i computer insieme a loro è più elevata. Se il padre è laureato o diplomato, i figli maschi e femmine fra i 3 e i 10 anni si dedicano a questa attività nel 28,1% dei casi; la quota scende al 14,5% se il titolo di studio del genitore non supera la licenza elementare.

Ciò che risulta molto interessante dall'indagine, inoltre, è che i figli maschi di padri con titolo di studio elevato giocano con videogiochi e computer insieme a loro in misura quasi doppia rispetto alle figlie della stessa età (36,3% contro 19,5%). La differenza permane anche quando si considerano le madri con lo stesso titolo di studio. Queste svolgono tali attività con i figli maschi nel 17,5% dei casi e con le figlie femmine solo nell'8,3% dei casi. Non sono soltanto i padri a preferire i maschi quando si intrattengono insieme ai figli con le nuove tecnologie, ma anche le madri sembrano meno orientate a trasmettere il loro interesse in questo settore alle figlie femmine.

Se analizziamo, infine, il mercato *video games*, possiamo notare la crescita e diffusione di *console* per videogioco – dai 2 milioni e 100 mila del 1995 ai 6 milioni del 2000, con crescita annua del 23% – che si pongono spesso in alternativa ai *computer games*. In tal senso sembra che la tendenza in atto, per quanto riguarda le nuove generazioni, sia quella di avvicinarsi ad alcune delle logiche interattive, multimediali e ipertestuali dell'audiovisivo contemporaneo, in modo apparentemente svincolato dalla cultura informatica. Il numero complessivo di vendite di *console* da casa – quali Nintendo o Play Station – da collegare a uno strumento mediale tradizionale come il televisore o di *video games* portatili – come il Game Boy –, indica un passaggio ai nuovi linguaggi, che si effettua attraverso una dimensione ludica del quotidiano non immediatamente riconducibile né alla rivoluzione del digitale né a quella della rete con le sue potenzialità connettive.

2.4 Alcuni interrogativi

L'introduzione del computer ha quindi modificato in modo piuttosto vistoso la socializzazione delle nuove generazioni, rinnovando la stessa modalità di trasmissione del sapere e trasformando anche i rapporti fra diverse età. Come in ogni ambito nuovo e non controllabile, estremamente ricco di potenzialità e possibilità, si aprono però interrogativi e emergono aspetti problematici che riguardano, non solo il giusto utilizzo dei nuovi *media*, ma anche la possibilità che siano cause di differenze e di nuove disuguaglianze.

Se tutte le agenzie di socializzazione concorrono inoltre alla costruzione dell'identità, una particolare attenzione merita anche l'analisi del rapporto fra costruzione di identità e i nuovi *media*.

Identità in gioco e gioco dell'identità sono i due poli del dibattito.

Il *social frame* videodigitale e i nuovi linguaggi connessi, danno vita a un ambiente che costruisce un territorio mobile di stampo comunicativo, capace di generare spazi sociali che non sono spazi tradizionali di azione, delimitati da vincoli materiali e caratterizzati dalla sedentarietà, ma piuttosto connessioni fluttuanti di soggetti. Si tratta di territori nomadi, spazi di attraversamento.

Essere in questo ambiente, è essere attraverso lo spazio, più che nello spazio. Ciò dà vita ad una sorta di cultura nomade, il cui senso non si struttura semplicemente attorno ad una condizione di erranza nello spazio, ma piuttosto come vissuto mentale, come stato esistenziale.

L'esperienza virtuale supporta una frammentazione del soggetto/bambino che genera la possibilità di attualizzare il proprio esperire vivente in modi sempre altrimenti possibili, in cui il sé assume connotati di virtualità calati in situazioni diverse e mutevoli. È una condizione che socializza a un'idea di sé molteplice, che si apre ad uno spazio di libertà e che, tracciando il percorso per l'integrazione nella sfera societaria di tutti quegli elementi che favoriscono lo stare insieme senza finalità pre-strutturate, se non per la dinamica di gioco in sé, lascia il posto ad un'interazione comunicativa a forte matrice emozionale. È una condizione che socializza a un'idea di "persona" come soggetto che, nei vari ambienti comunicativi, cambia i costumi di scena seguendo le sue inclinazioni (affettive ed emozionali) e ogni giorno va a occupare il proprio posto nei diversi giochi rappresentati.

Di fronte a queste possibilità la domanda che ne scaturisce è come supportare i bambini e i ragazzi nel compito di ricucire le diverse identità, di ricomporle senza frantumarsi e disperdersi, riuscendo a mantenere una propria continuità nella discontinuità dell'esperienza.

Si tratta in generale del problema dell'identità nelle società complesse che viene però certamente ampliato dalla fruizione dei nuovi *media*.

3. La lettura dei fumetti

Da quando i fumetti sono comparsi in Italia nella stampa periodica per ragazzi, negli anni Trenta, hanno subito profonde trasformazioni dal punto di vista estetico e linguistico, tanto che il mondo dei fumetti di oggi è in realtà profondamente diverso da quello di allora.

Nulla di strano se si pensa che, nello stesso arco di tempo, sono cambiati in misura altrettanto significativa altri due repertori comunicativi importanti nella cultura per l'infanzia: la letteratura e la televisione. Come abbiamo già detto la televisione di 40 anni fa, nata come tv dei ragazzi, sembra non avere nulla in comune con ciò che i bambini vedono oggi.

Il fumetto, che affonda le sue radici nell'iconografia e nella letteratura popolare, si caratterizza da subito come un *mass medium* proprio per la sua capacità di comunicare messaggi a un pubblico il più possibile vasto e indifferenziato di cui, non a caso, bambini e illetterati (i bambini in quanto illetterati) costituivano la parte più significativa. Questa vocazione popolare e infantile del fumetto è stata per lungo tempo alla base del suo discredito culturale, generato da un autentico pregiudizio: si parlava genericamente di fumetti come se si trattasse di un territorio indifferenziato che, osservato da lontano, appariva sostanzialmente arido e a tratti addirittura pericoloso, nel quale era consigliabile, soprattutto per i bambini, soggetti deboli e inesperti, non avventurarsi.

In quegli stessi anni, però, l'infanzia si stava attrezzando culturalmente sui fumetti; leggendoli avidamente, imparava a conoscerli dall'interno, formava il proprio immaginario, percorrendo nel concreto quei sentieri di lettura che gli adulti sconsigliavano. È stata, negli anni, la pratica diffusa della lettura dei fumetti, unita a una rivalutazione culturale e critica del *medium*, a creare le condizioni per la caduta di quei vecchi pregiudizi, al punto che ora il fumetto è non solo pienamente legittimato come "letteratura", ma anche omologato come linguaggio in ambito didattico.

Scontri e incomprensioni sul fumetto, in questi ultimi anni, non avvengono più sui temi del passato, quanto sulle forme di un *medium* che irrompe nel mercato cambiando alcuni schemi visivi e narrativi tradizionali, come nel caso dei *manga* giapponesi, molto apprezzati dalle giovani generazioni.

3.1 Tv e fumetti

Per tutto il periodo della tv dei ragazzi, quindi fino alla metà degli anni Settanta, il rapporto fra i due *media* è stato di compresenza e, per certi aspetti, di interazione positiva. Nei periodici non mancavano riferimenti, attraverso fumetti e rubriche, alla televisione, ai suoi programmi e personaggi di successo, mentre la tv dei ragazzi contribuiva a far cadere certi pregiudizi sui fumetti. Essi diventavano oggetto di attenzione all'interno di programmi dedicati ai libri e, in generale, alle letture, oppure subivano adattamenti e trasposizioni, assumendo la forma di "fumetti in tv".

Con la scomparsa della tv dei ragazzi nel suo impianto originario, con l'allargamento di un'offerta televisiva pubblica e privata, tesa a conquistare ogni settore del pubblico oltre le tradizionali fasce orarie e con programmazioni aggressive dal punto di vista della caccia all'audience, la televisione diventava, a partire dagli anni Ottanta, il *medium* che avrebbe colonizzato il tempo libero infantile consumato in uno spazio domestico caratterizzato dalla tv-sempre-accesa. La morte del *Corriere dei Piccoli* a metà degli anni Ottanta, la testata in assoluto più gloriosa nella storia della stampa periodica per ragazzi in Italia e l'unica ad aver attraversato quasi tutto il secolo, segna ufficialmente la fine di un'epoca e di un modello pedagogico contrassegnati dalla presenza del giornale come *medium* significativo di una cultura per l'infanzia, orientata ad accompagnare il bambino nella sua crescita, fino al momento in cui lui stesso si sarebbe sentito abbastanza grande da non avere più bisogno di quella lettura.

Oggi si parla molto della condizione dell'infanzia rispetto ai *massmedia*, della pesante influenza che essi esercitano sui consumi, sull'immaginario, sui comportamenti. Discorsi per molti versi di seconda e di terza mano, che ricompaiono sostanzialmente uguali ad ogni innovazione nel campo dei *media*. Tocca alla tv, al computer e ai videogiochi, quello che è toccato in passato ai fumetti, al cinema, alla fotografia. È di volta in volta il *medium* di turno, ad essere demonizzato nei toni apocalittici di chi vede, nell'innovazione, prevalentemente la minaccia di una perdita di qualità culturali e di valori educativi. Nel frattempo, il *medium* che qualche decennio prima era oggetto di quelle stesse accuse viene ora valorizzato nelle sue potenzialità estetiche e comunicative, e difeso come una specie rara a rischio di estinzione.

L'immagine di un bambino totalmente assorbito dal rapporto con la tv o con il computer, in una dimensione fruttiva dove il *medium* avvolge il soggetto, lo isola dal contesto e inibisce le sue facoltà comunicative e relazionali, è quanto mai diffusa e fuorviante. In realtà le cose stanno diversamente. Fra tutti i *media* quello che porta il soggetto in un'autentica condizione di isolamento è piuttosto il libro, poiché leggere significa mettere fra parentesi il mondo che ci sta intorno e rinchiudersi temporaneamente in un isolamento che non sopporta interferenze e intrusioni.

Più ancora del libro, è il fumetto a richiedere una lettura inesorabilmente personale, infatti se un testo scritto può diventare oggetto di lettura ad alta voce e di ascolto da parte di qualcuno (pensiamo all'esperienza del genitore o dell'insegnante che legge una fiaba ai bambini e a come, in questo senso, la lettura di un testo, se ben fatta, diventi esperienza condivisa e suggestiva), il fumetto inibisce questa possibilità. Leggere un fumetto significa entrare virtualmente in un mondo in cui la narrazione acquista un dinamismo, una concretezza visiva e sonora impossibili da "recitare" ad alta voce. Come afferma un esperto del settore, solo il soggetto che accetta di chiudersi dentro il perimetro della pagina a fumetti e di dilatarla con la propria capacità immaginativa cogliendone le dimensioni polisemiche e sensoriali, può dire realmente di leggere un fumetto. Una lettura che altri possono fare, individualmente, ma che non si può fare ad alta voce.

In questa doppia articolazione, da una parte di *mass medium* a tutti gli effetti, che partecipa alla costruzione dell'immaginario collettivo con il proprio universo visivo e narrativo, e dall'altra di testo che privilegia una lettura fortemente connotata in senso solipsistico, sta non solo la specificità del fumetto come *medium*, ma anche la qualità unica di questa esperienza di lettura. È proprio il frastuono multimediale, che si caratterizza a volte come un flusso audiovisivo continuo di suoni e immagini che fuoriescono dai molteplici schermi, a richiedere, per una sorta di ecologia che è anche pedagogia dei *media*, il rafforzamento di quelle esperienze piacevoli di lettura in cui il soggetto si trova da solo con le proprie capacità di dare forma ad un immaginario che gli viene proposto attraverso la lettura di un fumetto.

Per quanto molti fumetti siano scomparsi per lasciare posto ad altre forme di comunicazione o ad altri *media*, ve ne sono ancora alcuni, attraverso i quali possiamo vedere i riferimenti culturali, i valori dei ragazzi e le preferenze delle generazioni di oggi, tenendo conto sia della fascia di età, sia della tipologia delle testate.

3.2 Fumetti in parrocchia

A mantenere la tradizione del periodico per ragazzi, oggi è soprattutto *Il Giornalino*, settimanale pubblicato dall'editoriale S. Paolo, uscito per la prima volta nel 1924. La sua diffusione è stata per lungo tempo abbinata a quella di *Famiglia Cristiana* e avveniva essenzialmente nelle parrocchie; oggi, oltre a quella distribuzione che continua a essere la più consistente, circa il 25% della tiratura va nelle edicole e la diffusione complessiva è intorno alle 100 mila copie. *Il Giornalino*, che si è fortemente rinnovato a partire dagli anni Settanta, mantiene viva la tradizione dei periodici per ragazzi di orientamento cattolico, che hanno rappresentato storicamente in Italia un punto di riferimento educativo e culturale di grande importanza per la diffusione del fumetto.

Attualmente *Il Giornalino* ospita circa il 50% di fumetti e il restante 50% è suddiviso fra rubriche e giochi. Nel primo caso si tratta di corrispondenza con i lettori, notizie di sport e di attualità, o su personaggi celebri di ieri e di oggi. I giochi occupano la parte centrale del periodico e sono in un inserto staccabile dove, oltre a labirinti, giochi di parole e di figure, ci sono istruzioni per costruire oggetti e per realizzare semplici disegni.

I fumetti sono da sempre la parte più attraente de *Il Giornalino*; affidati soprattutto ad autori italiani, tutti a colori e distribuiti su una gamma rappresentativa di diversi stili e generi narrativi, i fumetti de *Il Giornalino* rivelano molto bene sia la fascia d'età a cui il periodico si rivolge, quella fra i sette e i dodici anni, sia l'attaccamento a un impianto tradizionale del fumetto, sobrio e ordinato, immune dalle contaminazioni di un linguaggio che altrove ha rotto schemi e attuato innovazioni. Curati e corretti in ogni loro parte, i fumetti de *Il Giornalino* esprimono una scelta estetica e pedagogica che si direbbe orientata a favorire una buona iniziazione alla letteratura fumettistica.

Nel cogliere la sinergia tra fumetto e *cartoon* televisivo, *Il Giornalino* "doverosamente" dà spazio a qualche personaggio-*serial*, che i bambini conoscono attraverso la tv e volentieri ritrovano sulle pagine a fumetti. Altrettanto doverosamente, questo periodico non dimentica di avere una missione educativa, che traspare dai contenuti e dai messaggi impliciti nei fumetti e nelle rubriche, ma che diventa esplicita in inserti didattici ben curati su determinati argomenti, pronti per essere raccolti in una enciclopedia personale o per essere utilizzati in qualche ricerca scolastica.

Nell'ambito della pubblicistica cattolica, bisogna ricordare anche *Il Messaggero dei ragazzi*. Pubblicato a Padova dall'Editoriale *Il Messaggero di S. Antonio*, *Il Messaggero dei ragazzi* ha una distribuzione limitata alle parrocchie ed è la versione moderna del supplemento *S. Antonio* che i fanciulli e i frati della Basilica di Padova iniziarono a pubblicare dal 1922 con *Il Messaggero di S. Antonio*.

Il Mera, come viene amichevolmente chiamato questo giornalino dai suoi lettori, che orientativamente hanno dai 10 ai 14 anni, è un mensile di 90 pagine a colori con rubriche, articoli di informazione e attualità, giochi e fumetti. Sono i fumetti la parte più significativa di questa testata, che ha pubblicato opere di autori fra i più significativi della letteratura fumettistica.

Ultimamente, a *Il Messaggero dei ragazzi*, si è affiancata un'altra rivista, *Ciao Amici*, per bambini dai 6 ai 9 anni. Anche questo "messaggero dei bambini" è mensile, e rappresenta indubbiamente una scelta coraggiosa, in un periodo in cui fumetti e giornalini per l'infanzia, sembrano destinati a soccombere nei confronti della tv, vero e proprio *medium*-pifferaio magico dei bambini.

3.3 Casa Disney

Disney rappresenta non solo un punto di riferimento nella pubblicistica a fumetti per l'infanzia, ma anche un vero e proprio mondo dell'immaginario, grazie alla potenza multimediale che caratterizza una produzione estremamente articolata e pervasiva, di alta qualità tecnica e spettacolare.

Probabilmente *Topolino* è il primo periodico a fumetti con cui un bambino comincia a prendere familiarità, quando ancora non possiede con sicurezza la capacità di leggere. Le fisionomie e le psicologie dei suoi personaggi, certe trame e ambientazioni narrative, appartengono già ai bambini prima che diventino lettori di fumetti, e promuovono quelli che, nel linguaggio della didattica, si definiscono dei pre-requisiti con i quali si accede a determinate conoscenze.

Unico nel suo genere di periodico per l'infanzia, *Topolino*, soprattutto per la forza dei suoi *characters* e la qualità delle storie a fumetti, copriva fino a non molto tempo fa un arco di età decisamente ampio, che dall'infanzia arrivava fino alle soglie dell'adolescenza e costituiva un'esperienza di lettura che, depositata positivamente nella memoria personale, creava le condizioni per cui il soggetto adulto, divenuto genitore, trovasse in *Topolino* una sorta di approccio "naturale", di rassicurante presenza per il divertimen-

to dei propri bambini. A differenza dei tradizionali periodici per l'infanzia, inevitabilmente collocati dentro una fascia di età che segna anche la distanza fra l'adulto e il bambino, il periodico disneyano è riuscito a connotarsi come uno straordinario *trait d'union* generazionale: il giovane genitore che compra *Topolino*, ovviamente per suo figlio o sua figlia, a volte trova lui stesso un momento per gustare la lettura di quel fumetto, rievocando appunto un'esperienza piacevole.

Oggi, questa presenza lunga e solida di *Topolino* si è molto accorciata e, per certi versi, indebolita, comprimendosi negli anni di un'infanzia sempre più breve. La bambina e il bambino, sollecitati da una straordinaria quantità di stimoli che propongono al loro immaginario altri suggestivi percorsi tra fumetti e altri *media*, tendono ad uscire prematuramente da un ambito fortemente connotato come quello dei paperi e dei topi disneyani. Il periodico *Topolino* ha così subito, nel corso di una generazione, una progressiva erosione di pubblico soprattutto nelle fasce di età "alte" che, se da una parte non gli ha impedito di rimanere la colonna portante dell'editoria disneyana, dall'altra ha favorito la ricerca, anche coraggiosa, di nuove rappresentazioni e declinazioni di un universo in grado ancora di mostrare forti potenzialità fantastiche e creative.

Si arriva così alla realizzazione di nuove testate, come i mensili *MM* (Mikey Mouse Mystery Magazine) e *PK* (Paperinik New Adventures), che si rivolgono a un pubblico di non-bambini con storie di sapore post-moderno collocate in suggestive e ricercate ambientazioni fra *noir* e fantascienza e dotate di un eccezionale spessore visivo e narrativo e il mensile *Minni* che si rivolge alle bambine dei primi anni della scuola elementare, rispondendo a un'esigenza di identità di genere. I più piccoli, a partire dai 18 mesi, hanno a disposizione *Bambi* che, caratterizzato dalla difficile ricerca di una estrema semplicità di "lettura" nella elaborazione di contenuti che non scadano nella banalità, è un giornalino che si fa notare per la cura dell'impianto grafico e la ricerca di una visività fortemente comunicativa.

3.4 Un piccolo-grande fumetto

La centralità del fumetto come linguaggio per l'infanzia trova nella *Pimpa* uno dei suoi esiti creativi più riusciti. Nata nel 1975 e passata dalle pagine del *Corriere dei Piccoli*, la celebre cagnetta a pallini rossi disegnata da Altan è attualmente una rivista mensile di "giochi e letture per bambini che crescono", pubblicata a Modena da Franco Cosimo Panini.

Disegnata con un tratto infantile che racchiude le figure in un rassicurante e spesso contorno, la *Pimpa* si muove in una realtà sospesa fra piccoli gesti quotidiani e aperture fantastiche, un piccolo mondo rivestito dei colori vivaci che ogni bambino trova nelle matite e nei pennarelli del suo astuccio. Questa simpatica e intraprendente cagnetta è mossa da una curiosità che la porta "naturalmente" a comunicare con qualunque oggetto, che ovviamente gli risponde, e a offrire, a chiunque ne abbia bisogno, il suo aiuto

generoso, anche se a volte un po' pasticcione. A fare da "spalla" a Pimpa e al suo bisogno di novità e di stupore è il padrone-papà Armando, incredulo di fronte alle esperienze che la cagnetta gli racconta, ma pronto ogni volta ad assecondare le sue nuove curiosità.

Le storie della *Pimpa* sono il risultato di una sapiente ricerca espressiva che porta Altan a spogliare il fumetto di tutto quanto può costituire artificio linguistico, riducendolo ad una stupefacente semplicità, che si offre come un formidabile strumento di iniziazione alla lettura del fumetto. Oltre alle storie della Pimpa, il giornalino offre giochi e inserti da ritagliare, piacevolmente colorati, dove si ritrova, qua e là, il segno di Altan.

3.5 Fumetti dall'Oriente

Non può mancare un riferimento ai *manga* (i fumetti giapponesi) che costituiscono la proposta innovativa, rispetto alla tradizione fumettistica occidentale (europea e Nord-americana), a cui i bambini già dall'età di otto-nove anni mostrano un interesse tutt'altro che effimero. Il rapporto molto stretto fra *manga* e *anime*, questi ultimi soprattutto nella forma del *cartoon* televisivo, crea una sinergia estetica che ha un impatto estremamente suggestivo nell'immaginario infantile.

Anche se le forme e le espressioni del fumetto giapponese sono estremamente varie e coprono un pubblico che va dai bambini agli adulti, nel nostro Paese sono stati i bambini e i ragazzi a cogliere la novità di un linguaggio che usciva dai canoni ordinari del fumetto nostrano. Al di là dei contenuti e delle singole storie, il "linguaggio manga" si distingue soprattutto per il dinamismo visivo che caratterizza le pagine di quei giornalini, dove si riduce al minimo la presenza dei testi dentro e fuori dai *balloons*. La lettura di un fumetto giapponese, che spesso avviene come negli originali, partendo da quella che per noi sarebbe l'ultima pagina, si affida essenzialmente all'azione e al movimento sia "interno", cioè riferito alle figure e ai personaggi che lo esprimono, sia "esterno", reso cioè attraverso un'impaginazione e un montaggio delle singole immagini estremamente dinamico.

I personaggi si muovono spesso in una vita ordinaria, ma straordinariamente vissuta, oppure in ambientazioni fantastiche dove il bene e il male assumono le fisionomie di personaggi dai poteri eccezionali che si contrappongono in una saga eroica ed epica senza fine. Correndo il rischio di una forte stereotipizzazione, non sfugge comunque la fisionomia diffusa e replicata all'interno di molteplici varianti, di personaggi con capigliature enormi e grandi occhi, protagonisti di storie in cui l'etica del mettersi alla prova e della necessità dello scontro è una sorta di motivo conduttore.

I *manga* (e gli *anime*) hanno rappresentato per i bambini il primo contatto con i prodotti di una cultura di massa giapponese, fumettistica e televisiva, che proveniva da un autentico "altrove" rispetto agli standard abituali del fumetto di casa nostra. Generalmente in bianco e nero, con un uso dei tratteggi o dei retini che mostra spesso abilità e virtuosismi espressivi, e con una forte ricerca di effetti cinestesici, a volte

ridondanti, il manga si configura come un territorio del fumetto dotato di una propria autentica forza e in cui toccherà ancora una volta ai bambini stessi, come è sempre avvenuto nella storia del fumetto, imparare direttamente leggendo e socializzando la propria esperienza di lettura, ciò che merita tenere e ciò che si può buttare.

4. Tra giochi e gruppo di pari

4.1 Gli incontri tra coetanei

Secondo quanto rilevato nel Rapporto Istat *La vita quotidiana di bambini e ragazzi*, che riassume una parte dei risultati ricavati dall'indagine multiscopo del 1998 sulle famiglie dell'Istat, nel periodo dell'infanzia e dell'adolescenza il tempo libero al di fuori della scuola viene anche impiegato in modo variabile per incontrare i coetanei (tavola 3.1). Queste le caratteristiche principali di questa socialità.

- La frequentazione degli amici è funzione crescente dell'età, nel senso che aumentando l'età, cresce la percentuale di minori che incontrano amici e coetanei. Nella classe di età 3-5 anni, un bambino su due frequenta coetanei nel tempo libero, valore che passa a quasi 9 ragazzi su 10 nella classe di età 14-17 anni.
- Aumentando l'età cresce altresì il numero degli amici e coetanei che si incontrano mediamente: da non più di tre a 3-5 anni, a una media di 7 a 14-17 anni.
- Le amicizie frequentate sono principalmente dello stesso sesso, anche se il fenomeno è più accentuato per i maschi.
- L'incontro con gli amici avviene principalmente di giorno e in proporzioni diverse tra i generi: le ragazze di 11-17 anni che escono tutti i giorni sono il 30,3%, mentre quelle che non escono mai sono l'8,6%; i maschi della stessa età che escono tutti i giorni sono invece il 45,4%, mentre solo il 6,4% degli stessi non esce mai.
- I comportamenti tra maschi e femmine divergono di più, se consideriamo le sole uscite serali: i ragazzi di questa età che escono tutte le sere sono il 15,3%, mentre le femmine sono l'8,6%, ovvero poco più della metà dei maschi.

È da sottolineare particolarmente, tra questi dati, quello che riguarda il numero di amici e coetanei che tendono a incontrarsi quotidianamente, un numero che, durante l'adolescenza, arriva a 7 e che testimonia la tendenza dei ragazzi, una volta fuori dalla protezione esercitata dalla famiglia, a fare gruppo, a stare in gruppo, ritrovando e/o ricostruendo in esso quegli elementi di identità e di sicurezza che il progressivo distacco dalla famiglia (ma non dal tetto e dalle comodità offerte dalla famiglia) rende ancor più indispensabili.

Tavola 3.1 - Tempo libero trascorso con amici di bambini e ragazzi, per sesso e classe di età. Italia - Anno 1998 (per 100 bambini e ragazzi dello stesso sesso e classe di età)

Sesso Classi di età	Frequenza con cui escono con gli amici di giorno				Frequenza con cui escono con gli amici di sera				Ora media di rientro	Ora di rientro non conosciuta	Disp. di un telefono cellulare
	tutti i giorni	una o più volte a settim.	più raramente	mai	tutti i giorni	una o più volte a settim.	più raramente	mai			
MASCHI											
11-13	34,5	42,3	10,3	12,9	6,0	20,7	16,8	56,5	21:01	3,3	1,6
14-17	52,7	39,8	5,5	2,0	21,5	50,5	15,6	12,4	21:12	7,1	12,7
Totale	45,4	40,8	7,4	6,4	15,3	38,6	16,1	30,0	21:09	6,2	8,3
FEMMINE											
11-13	20,9	48,5	13,4	17,2	3,8	16,2	16,5	63,5	20:27	3,3	2,1
14-17	36,5	52,5	7,7	3,3	11,8	48,9	18,9	20,4	21:14	5,5	11,1
Totale	30,3	50,9	10,0	8,8	8,6	35,9	17,9	37,6	21:03	5,0	7,5
MASCHI E FEMMINE											
11-13	28,0	45,3	11,8	14,9	4,9	18,5	16,7	59,9	20:46	3,3	1,9
14-17	44,9	45,9	6,5	2,6	16,8	49,8	17,2	16,3	21:13	6,4	12,0
Totale	38,1	45,7	8,6	7,6	12,1	37,3	17,0	33,7	21:06	5,6	7,9

Fonte: Istat, La vita quotidiana di bambini e ragazzi. Indagine multiscopo sulle famiglie, 2000

Del resto il gruppo dei pari in adolescenza, come sottolineano bene psicologi sociali e pedagogisti, svolge delle funzioni importantissime in relazione al superamento dei compiti di sviluppo e all'inserimento del ragazzo nel mondo adulto. Esso rappresenta una agenzia privilegiata di socializzazione con funzione di mediazione fra singoli e società, dà fiducia a chi vive, in altre agenzie, pratiche di socializzazione poco definite e rassicuranti, costituisce un punto fondamentale nel processo di costruzione dell'identità, rappresenta un'entità in grado di mettere in moto sia processi cognitivi, sia relazioni affettive di estrema importanza.

4.2 I luoghi di ritrovo e le differenze di genere

Molto importanti sono i luoghi frequentati dai ragazzi (tavola 3.2). A 6-10 anni predominano gli spazi condominiali e la parrocchia/oratorio, conformemente a un modello di protezione assai spinto, che connota le famiglie italiane nei confronti dei figli piccoli. In parte diverso è il discorso per quanto riguarda i ragazzi di 11-13 anni, in quanto i maschi di questa età iniziano a frequentare le sale giochi, candidate a sostituire il ruolo ricoperto, anni fa, dai cortili e dalle strade. Ma è all'età di 14-17 anni che avviene la vera spaccatura nei luoghi frequentati dai ragazzi: crollano gli spazi condominiali e gli oratori/parrocchie, mentre sempre più prepotentemente avanzano le strade/piazze, le sale giochi, i *fast food*.

D'altra parte, tra i ragazzi di 11-17 anni già cominciano a imporsi, come punti di ritrovo, anche bar, pizzerie, birrerie e pub, frequentati almeno una volta alla settimana rispettivamente dal 30%, 20% e 14% dei ragazzi, con differenze tra i generi che riguardano soltanto il bar, significativamente più frequentato dai ragazzi (35%) che dalle ragazze (25%).

Le femmine, d'altro canto, sono leggermente più attive dei maschi nella partecipazione ad attività delle associazioni: lo fanno nella proporzione del 13,7% contro l'11,7% dei maschi.

Ma le differenze tra i generi si vanno comunque complessivamente affievolendo, basti dire che dispongono delle chiavi di casa il 38% dei bambini e ragazzi di 6-17 anni e il 37% delle bambine e delle ragazze di 6-17 anni: esattamente la stessa percentuale in quella che, fino a non troppi anni addietro, era una conquista dei soli maschi. La stessa paga media settimanale, sempre nella classe di età 6-17, è ormai molto simile: meno di 24 mila lire in media per i maschi contro 22.500 lire per le femmine, con una differenza di poco più di mille lire e di meno del 6% che potrebbe essere frutto della sola approssimazione campionaria.

Tavola 3.2 – Bambini e ragazzi da 6 a 17 anni che partecipano ad attività di associazioni ricreative, culturali, ambientali, boy-scout ecc. e frequentano alcuni luoghi almeno una volta a settimana per sesso e classe di età. Italia. Anno 1998

Sesso Classi di età	Partecipano ad attività di associazioni		Frequentano almeno una volta a settimana					
	totale	almeno qualche volta al mese	sala giochi	fast food	strada, piazza	oratorio/ parrocchia	luoghi di lavoro di familiari o di altre persone	spazi condominiali /cortili
MASCHI								
6-10	10,8	9,6	9,9	2,3	38,1	40,3	14,0	50,3
11-13	14,5	13,3	21,7	5,3	57,0	49,5	13,3	52,8
14-17	10,8	10,0	39,1	18,3	70,7	31,1	17,2	33,5
Totale	11,7	10,6	23,4	8,9	54,6	39,2	15,0	44,8
FEMMINE								
6-10	11,2	10,0	2,1	1,4	31,2	46,5	14,7	49,7
11-13	14,3	13,2	5,9	1,8	47,1	53,4	12,9	46,5
14-17	16,0	15,1	12,4	11,7	65,1	40,7	17,8	28,9
Totale	13,7	12,6	6,7	5,2	47,2	46,0	15,4	41,5
MASCHI E FEMMINE								
6-10	11,0	9,8	6,1	1,8	34,7	43,3	14,4	50,0
11-13	14,4	13,3	14,2	3,6	52,2	51,4	13,1	49,8
14-17	13,3	12,5	26,3	15,1	68,0	35,7	17,5	31,3
Totale	12,6	11,6	15,3	7,1	51,0	42,5	15,2	43,2

Fonte: Istat, La vita quotidiana di bambini e ragazzi. Indagine multiscopo sulle famiglie, 2000

Tavola 3.3 - Bambini e ragazzi da 11 a 17 anni per frequenza con cui vanno in alcuni luoghi, sesso e classe di età - Anno 1998 (per 100 bambini e ragazzi dello stesso sesso e classe di età)

Sesso Classi di età	Bar			Birreria, pub			Pizzeria, trattoria			Discoteca			Stadio		
	almeno una volta a settimana	più raramente	mai	almeno una volta a settimana	più raramente	mai	almeno una volta a settimana	più raramente	mai	almeno una volta a settimana	più raramente	mai	almeno una volta a settimana	più raramente	mai
MASCHI															
11-13	18,5	17,2	64,3	2,4	10,1	87,5	11,4	62,2	26,4	0,4	5,5	94,1	16,7	37,5	45,8
14-17	45,1	23,1	31,8	23,3	26,9	49,8	28,3	62,3	9,5	7,9	30,3	61,8	17,1	39,4	43,5
Totale	34,5	20,7	44,8	15,0	20,2	64,8	21,5	62,2	16,2	4,9	20,4	74,7	16,9	38,7	44,4
FEMMINE															
11-13	15,5	14,4	70,1	2,4	7,9	89,7	12,4	55,5	32,1	0,5	5,8	93,7	3,9	18,6	77,5
14-17	30,9	23,7	45,4	19,4	27,3	53,3	22,5	64,8	12,7	8,3	31,5	60,2	4,8	18,4	76,7
Totale	24,7	20,0	55,3	12,6	19,5	67,8	18,5	61,1	20,4	5,2	21,2	73,6	4,5	18,5	77,0
MASCHI E FEMMINE															
11-13	17,0	15,9	67,1	2,4	9,0	88,6	11,9	59,0	29,1	0,5	5,6	93,9	10,5	28,5	61,0
14-17	38,3	23,4	38,3	21,5	27,1	51,5	25,5	63,5	11,0	8,1	30,9	61,0	11,2	29,3	59,5
Totale	29,8	20,4	49,8	13,8	19,9	66,3	20,1	61,7	18,2	5,0	20,8	74,2	10,9	29,0	60,1

Fonte: Istat, La vita quotidiana di bambini e ragazzi. Indagine multiscopo sulle famiglie, 2000

4.3 La strada come luogo significativo

Come abbiamo sottolineato, al crescere dell'età aumenta la possibilità che i ragazzi hanno di utilizzare come luoghi di incontro gli spazi pubblici: strade, giardini, panchine, bar, sale giochi diventano luoghi privilegiati di ritrovo delle compagnie dei pari, lontano dagli sguardi e dal controllo degli adulti.

Di questi luoghi, generalmente, se ne parla in chiave negativa, in rapporto alla percezione di insicurezza. Emblematica a questo riguardo è l'espressione "ragazzi di strada".

Eppure se la strada ha i suoi rischi, innegabili, può essere anche, per molti ragazzi, fonte di risorsa, luogo significativo in cui stringere relazioni e crescere insieme ai coetanei.

La strada assume quindi una valenza duplice: territorio della fuga, della mancanza di alternative, ma anche ricerca di relazione e di rapporti diversi da quelli che famiglia e scuola offrono.

Pensare alla strada come luogo di intervento sociale è divenuto sempre più nel tempo indispensabile e ne sono esempio i numerosi progetti per adolescenti che hanno come ambito di riferimento questo luogo pubblico. Considerare la strada come un possibile luogo educativo, vuol dire accettare le sfide che i gruppi di adolescenti lanciano al mondo degli adulti: entrare in relazione, ascoltare e permettere lo sviluppo di esperienze di protagonismo sociale là dove le ragazze e i ragazzi mostrano le loro storie, le loro fatiche, i loro agi e disagi al di fuori della maschera di turno e della mediazione di una istituzione.

Non è questo il luogo per soffermarsi sul lavoro di strada, già sviluppato peraltro in una pubblicazione del Centro nazionale di documentazione, a cui si rimanda per l'approfondimento, ma è bene sottolineare come gli esiti principali del lavoro educativo e animatore di strada, siano rappresentati dalla possibilità di avvicinare e costruire relazioni positive con gruppi di adolescenti per permettere lo sviluppo delle potenzialità che essi hanno, e dalla possibilità di ridurre le distanze tra mondo degli adulti e mondo dei ragazzi, per evitare l'etichettamento negativo dell'esperienza del gruppo naturale e contribuire, invece, alla valorizzazione e sostegno di questa modalità di aggregazione tipica adolescenziale.

In questa direzione, le esperienze hanno permesso a molti gruppi di pensare dei progetti, delle iniziative non solo importanti per sé, ma anche per il territorio (un torneo, un video, una festa ecc.) e il lavoro degli operatori ha permesso l'avvicinamento dei ragazzi alle istituzioni, la comprensione dell'idea di risorsa e opportunità a disposizione, l'acquisizione di competenze progettuali e gestionali (saper lavorare in gruppo, saper decidere ecc.).

Trasformare la strada da luogo che produce disagio a risorsa, risponde all'esigenza di far gruppo e di crescere dei ragazzi.

4.4 I giochi dei più piccoli

«Il gioco dovrebbe essere considerato l'attività più seria dell'infanzia» scriveva Montaigne e ancora oggi non c'è studioso dell'età evolutiva che non consideri questa attività come il principale strumento attraverso il quale il bambino comincia a comprendere il mondo e a acquisire padronanza di sé e delle cose.

Per quanto riguarda la fascia dei più piccoli, dai 3 ai 10 anni, come rilevato dall'indagine *Famiglia, soggetti sociali e condizione dell'infanzia* dell'Istat, condotta nel 1998 su un campione di 24 mila famiglie, sia il gruppo dei coetanei sia i genitori rivestono una grandissima importanza nella condivisione dei giochi. Quando non è a scuola, più della metà dei bambini gioca con fratelli o sorelle e un terzo, nei giorni feriali, può contare sulla presenza di amici. Sono invece i giorni festivi a consentire ai genitori, in particolare ai padri, di intrattenersi di più con i figli. Nei giorni feriali i bambini giocano di solito con la madre nel 32,5% dei casi e con il padre nel 22,5% dei casi; nei giorni festivi queste quote salgono, rispettivamente, al 40,6% e al 40%. Al crescere dell'età, come precedentemente sottolineato, il processo di socializzazione tende a svincolarsi dall'ambito strettamente familiare per proiettarsi verso l'esterno. Il gioco con altri bambini assume una maggiore rilevanza a partire dai 6 anni.

Le preferenze espresse dalle bambine e dai bambini rispetto alle diverse tipologie di gioco, evidenziano uniformità ma anche peculiarità e differenze che tendono ad ampliarsi al crescere dell'età. Per i bambini da 3 a 5 anni, in testa alla graduatoria dei giochi preferiti, troviamo i giocattoli più tradizionali: bambole per le bambine (78,2%) e automobiline, trenini e simili per i bambini (68%). In questa fascia di età, sia le femmine che i maschi, amano costruzioni, puzzle e disegni. Col crescere dell'età, bambole, automobiline ma anche costruzioni e puzzle perdono terreno e aumenta l'interesse per i giochi di movimento che coinvolgono maschi e femmine nella stessa misura (62%). Tra i 6 e i 10 anni le preferenze di genere emergono più decisamente: il 63% delle femmine continua ad amare il disegno, mentre nei maschi la quota scende al 43%. Il 72% dei bambini inoltre ama giocare al pallone, mentre la quota per le bambine raggiunge soltanto il 21,6%.

Il primo indicatore che segna la differenza tra il gioco infantile e quello adolescenziale è proprio la scomparsa del giocattolo, inteso come oggetto di investimento ludico-simbolico del bambino. Il bisogno di giocare nei preadolescenti e negli adolescenti è connotato da nuove istanze relazionali e comunicative e dal piacere di mettere concretamente alla prova abilità e competenze.

5. Incontro allo sport

5.1 Gli aspetti formativi dell'attività sportiva in età evolutiva

La pratica sportiva occupa una posizione di assoluto rilievo nel tempo libero dei bambini e degli adolescenti. Benché presente in tutte le fasce di età, essa costituisce un'esperienza prevalentemente giovanile, oltre che un momento essenziale di socializzazione. Lo dimostra la percentuale di minori che praticano sport in modo continuativo che è in tutte le classi di età, a eccezione della classe 3-5 anni, maggiore della percentuale di praticanti nella popolazione complessiva.

L'ingresso nell'età scolare segna un forte incremento dell'attività sportiva: i valori più elevati si raggiungono nella fascia compresa fra gli 11 e i 14 anni, tanto per i maschi quanto per le femmine.

I maschi risultano però praticare sport proporzionalmente più delle femmine ad eccezione della classe di età 3-5 anni (tavola 3.4).

Tavola 3.4 - Persone di 3 anni e più per pratica sportiva e classe di età. Italia. Anno 1999 (dati in migliaia e composizione percentuale)

Classi di età	popolazione di riferimento di 3 anni e più	Pratica sportiva					totale
		in modo continuativo	in modo saltuario	qualche attività fisica	mai	non indicato	
3-5	1.686	15	4,8	34,7	40,1	5,4	100,0
6-10	2.811	45,4	9,2	25,4	18,8	1,2	100,0
11-14	2.320	51,9	12	22,2	13,5	0,4	100,0
15-17	1.803	41,4	14,3	26,9	17,0	0,4	100,0
Tutte le età	55.634	18,1	9,4	37,3	34,5	0,7	100,0

Fonte: Istat, Annuario statistico italiano 2000

L'attività sportiva non costituisce solo un'occasione di apprendimento di abilità motorie e una pratica salutista, ma anche un contesto di formazione psicologica e relazionale.

Dal punto di vista psicologico una pratica sportiva continuativa fornisce un ambito di apprendimento e formazione su vari aspetti della propria esperienza personale e sociale, che brevemente riassumiamo.

- Conoscenza di sé: la pratica sportiva permette ad ogni individuo di conoscere meglio se stesso, sia dal punto di vista corporeo (consapevolezza corporea, controllo motorio, capacità di ascolto del proprio corpo, reazioni alla fatica fisica), sia dal punto di vista psicologico.

- **Autocontrollo:** lo sport implica autocontrollo, tanto dal punto di vista corporeo, per finalizzare il gesto sportivo, quanto dal punto di vista psicologico. Ogni sport propone l'allenamento all'autocontrollo in modi propri, legati non solo al tipo di esercizio fisico, ma anche ai regolamenti peculiari. L'esercizio dell'autocontrollo ha un suo punto di partenza nei regolamenti e nelle autorità esterne che ne controllano l'applicazione (arbitri, allenatori), per diventare successivamente un codice interiorizzato per ogni praticante. L'esercizio dell'autocontrollo non significa rimozione della consapevolezza delle proprie emozioni e impulsi, significa semplicemente riconoscere questi ultimi e controllarli in vista del raggiungimento leale dell'obiettivo. La crescita dell'individuo è anche una progressiva conquista della capacità di controllarsi per vivere insieme agli altri una forma di libertà e di esercizio di civiltà.
- **Sentimento di autoefficacia:** lo sport praticato permette di raggiungere e consolidare il senso di autoefficacia che può essere definito come la fiducia che un individuo ripone nelle proprie capacità di affrontare un compito specifico. L'autoefficacia non è una generica aspettativa di successo, che può essere anche irrealistica, ma è piuttosto un'aspettativa dell'efficacia dei comportamenti che una persona attua al fine di ottenere i risultati auspicati. Una delle fonti del senso di efficacia consiste nelle "esperienze di padronanza", situazioni in cui gli individui sperimentano il successo e si dispongono favorevolmente ai compiti successivi.
- **Capacità di competere:** la pratica sportiva, anche quella amatoriale, ha nel suo codice interno la spinta a competere, socialmente accettata in quanto nasce codificata da norme e regole. Lo spirito agonistico, che si sviluppa naturalmente nel prosieguo di una pratica sportiva, è uno degli elementi che la rendono affascinante e appetibile, una specie di prolungamento dei giochi infantili in cui qualcuno vince e l'altro perde. Imparare ad accettare la competizione come una parte della dinamica sociale e delle proprie tendenze è utile nello sviluppo, avversa i sentimenti di impotenza e passività, evidenzia il carattere costruttivo ed energetico del lottare per raggiungere uno scopo, particolarmente nel quadro di una tenzone leale, quale dovrebbe essere lo sport, in cui l'avversario conserva la sua dignità di persona e non è "deumanizzato".
- **Capacità di cooperare:** questo aspetto è evidente negli sport di squadra, in cui è necessario lavorare in modo coordinato e nel rispetto dei reciproci ruoli per raggiungere il successo. La collaborazione è una lezione più faticosa della competizione, ma costituisce una delle basi più importanti per la vita di gruppo.
- **Saper vincere/saper perdere:** l'attività sportiva possiede dei criteri di riuscita in modo molto più immediato ed evidente di altre attività. Il successo e l'insuccesso non si contestualizzano solo nelle gare, ma anche nella consapevolezza individuale di avere o non avere raggiunto lo standard di prestazione che ci si proponeva prima dell'esercizio. Si potrebbe pensare che è più facile apprendere a vincere che a perdere; in realtà imparare a vincere con stile, con misura,

senza inutili provocazioni nei confronti dei perdenti, senza allentare l'impegno e lo sforzo è un esercizio complesso che richiede autocontrollo e capacità di decentramento personale. Ovviamente è anche necessario saper perdere, mostrare dignità anche in condizioni avverse, evitare atteggiamenti vittimistici e autocommiserativi, restare motivati per continuare allenamenti e per mantenere l'impegno, condividere con gli altri (nel caso degli sport di squadra) la frustrazione senza ripiegamenti depressivi e neppure con la caccia al o ai "colpevoli", in una matura disamina di ciò che non ha funzionato e che deve essere modificato.

- Capacità di divertirsi: lo sport è divertimento, energia che si esprime nel movimento finalizzato, sentimento di libertà e di autoefficacia, esattamente come il gioco. Quando lo sport, per i praticanti, perde questa valenza giocosa e gioiosa, e in particolare per bambini e adolescenti, significa che qualcosa non sta più funzionando a dovere. Fra le cause dell'abbandono sportivo è certamente da annoverare questa perdita di divertimento.

Lo sport inteso come *loisir*, come attività del tempo libero, si configura, dunque, come un ambito particolarmente formativo, non solo per gli indubbi vantaggi di ordine motorio e salutista, ma anche per le acquisizioni sul piano psicologico che permettono una formazione più armonica della persona. Tutto ciò è specialmente evidente nel corso dell'infanzia e dell'adolescenza, periodi della vita in cui vengono costruite condotte e identità e in cui la pratica sportiva può rispondere all'esigenza delle società contemporanee di impiegare in un'ottica costruttiva il proprio tempo libero. Lo sport praticato è, infatti, una delle attività del tempo libero che più avversano atteggiamenti passivi e consumatori, obbligando il fruitore ad impiegare attivamente le proprie energie psicofisiche, a muoversi in modo finalizzato, ad avere relazioni intense con i coetanei, a strutturare il tempo a disposizione.

D'altra parte, però, è bene ricordare che anche lo sport contiene degli elementi potenzialmente negativi, che tentiamo ora di esaminare.

5.2 Potenziali aspetti negativi e rischi dell'attività sportiva

Se possiamo ipotizzare in linea generale che lo sport in età evolutiva costituisca un fattore protettivo dal punto di vista psicologico, non dobbiamo tuttavia passare sotto silenzio la possibilità che anche nel contesto della pratica sportiva emergano situazioni potenzialmente a rischio. Un'esperienza che può fungere da elemento protettivo per un individuo può essere un'occasione di esposizione al rischio per un altro, in quanto non esistono attività che siano protettive o a rischio a spettro completo, come pure non tutte le persone reagiscono allo stesso modo alle medesime situazioni.

Uno dei primi punti da sottolineare (e che può sembrare in qualche modo paradossale), è che se lo sport in linea generale fa bene, troppo sport non fa bene, soprattutto

per bambini e adolescenti. Innanzi tutto, dal punto di vista strettamente fisico, un eccesso di esercizio in età di crescita somatica costituisce di per sé un elemento di rischio: rischio non solo legato all'aumento di probabilità di infortuni sportivi, ma anche relativo ad un *surplus* di sollecitazioni motorie che può condurre a crescite poco equilibrate, soprattutto nel caso di sport asimmetrici, sconsigliabili in infanzia e anche in adolescenza, in quanto richiedono sforzi prolungati su alcuni distretti specifici del corpo a scapito di una crescita somatica armonica.

Quando inoltre lo sport giunge a livelli elevati di pratica, è in vista di impegni agonistici. L'agonismo, come detto, fa parte inevitabilmente dello sport, e in dosi opportune costituisce un fattore di mobilitazione delle risorse personali, un'occasione di confronto costruttivo con gli altri, una situazione che avversa passività e timidezza. Tuttavia, quando il risultato diviene il fine ultimo dello sport praticato, per cui la gara si configura come il momento centrale, e in qualche modo "pregiudiziale", per decidere del valore dello sportivo, il rischio per il giovanissimo praticante diviene molto elevato e lo sport da *loisir* diventa un'occasione di stress, a causa del sovraccarico di richieste e di attese che il praticante avverte su di sé: da parte dei genitori, che si aspettano il successo da prestazione piuttosto che il benessere dei propri figli; da parte dell'allenatore, che per giungere al successo sacrifica altri aspetti del contesto interattivo fra praticanti; da parte delle associazioni e società sportive, che guardano con occhio attento alla resa di giovanissimi sportivi alla ricerca di "talenti" da coltivare. Quando il contesto sportivo si focalizza prioritariamente sulla prestazione smette di essere un ambito formativo aperto a tutti e comincia a sbilanciarsi verso il mondo professionistico, introducendo altri elementi che esulano dalle preoccupazioni educative nei confronti di bambini e adolescenti.

L'ottica di "professionalizzazione precoce" dello sport è, purtroppo, sempre più presente nell'ambito dello sport per bambini e, ancora di più, per adolescenti ed è indubbiamente legata ad interessi economici che esulano dalle considerazioni psicopedagogiche che stiamo svolgendo.

Un esempio lampante di questa situazione è il caso di 4 distinte vicende, riportate dalla cronaca nel 1999, in merito ad un presunto traffico di baby calciatori, diretto a conseguire forti guadagni mediante la "cessione" ad importanti società calcistiche di giovani giocatori residenti fuori Italia o in territori diversi da quelli delle società sportive. Nello specifico si trattava di un quattordicenne della Costa d'Avorio, di dieci minorenni provenienti dal Giappone, di una quindicina di ragazzi australiani e di undici minorenni trasferiti al Nord da altre regioni su falsa dichiarazione della residenza locale dei minori con i rispettivi nuclei familiari. Per quanto vi siano stati in seguito accertamenti di responsabilità e conseguenti interventi disciplinari, oltre all'adozione da parte della FIGC di una serie di iniziative tendenti ad assicurare un più efficace controllo delle attività svolte nel settore giovanile e scolastico, è innegabile che esiste il rischio di vedere tradito l'apporto costruttivo dello sport alla personalità e allo sviluppo del minore.

Quando l'enfasi viene posta più sui risultati che sull'intero processo della costruzione delle capacità sportive, si producono effetti negativi.

- Gli allenamenti rischiano di diventare addestramenti faticosi e stressanti, sottesi da rigida pianificazione, invece di essere momenti in cui l'impegno motorio è unito a divertimento, gioia di muoversi, piacere di stare con gli altri.
- Il momento della gara diviene snervante a causa dell'onere di aspettative che vi sono connesse. Se lo scopo principale è quello di vincere, negli sport di squadra verranno posti in campo i giocatori migliori, creando una gerarchia fra "titolari" e "panchina" che rischia di stabilizzarsi, mentre nello sport amatoriale, e soprattutto quando i praticanti sono bambini e adolescenti, tutti hanno diritto di giocare nel corso della gara, esperti e meno esperti, e di provare in prima persona il senso della propria efficacia e responsabilità. Pur ribadendo che una certa quantità di agonismo è inevitabilmente e giustamente legata allo sport praticato, quando l'attività sportiva è incentrata prioritariamente sul risultato siamo in presenza di una situazione che non può più essere considerata formativa dal punto di vista della crescita armonica della persona, e ci si trova in una zona di efficientismo produttivo che riproduce le logiche adulte di mercato e che si scosta nettamente da quell'area liberamente scelta di espressione di sé e di costruzione di capacità che è lo sport per i minori.
- I rapporti con i coetanei cambiano di natura: dal confronto costruttivo si passa quasi inevitabilmente a logiche ipercompetitive non solo con gli avversari, ma anche all'interno dello stesso gruppo e squadra. I successi dell'altro vengono sentiti come una minaccia per sé, occasioni di invidia piuttosto che di incoraggiamento e di sprone; ugualmente gli insuccessi dell'altro possono divenire il pretesto per la messa in atto di processi di marginalizzazione o di ridicolizzazione o come occasioni per ribadire la propria superiorità e il proprio vantaggio sull'altro.

5.3 Rendere formativa l'attività sportiva

Importantissimo nello sport diviene anche il ruolo degli adulti, allenatori e genitori, poiché possono contribuire notevolmente a rendere più o meno formativa l'attività sportiva.

Il ruolo dell'allenatore, nel contesto dello sport praticato da bambini e adolescenti, è molto diverso da quello dell'allenatore di sport professionistico e preprofessionistico, in cui la centralità della prestazione e della riuscita è inevitabilmente forte e predeterminata. L'allenatore deve da un lato insegnare, istruire sul gesto sportivo, dall'altro dirimere le dinamiche di gruppo, offrirsi come un possibile modello di adulto, instaurare coi giovani a lui affidati una intensa rete di comunicazione, fornire continuamente agli allievi dei *feedbacks*, non solo sullo svolgimento dei movimenti, ma anche sulle capacità, l'impegno, la produttività di ciascuno.

È chiaro che la portata della sua azione e della sua influenza non si limita solo al campo o alla palestra, ma è esportata negli altri ambiti di vita, esattamente come suc-

cede a genitori e insegnanti il cui raggio di azione va oltre, rispettivamente, la famiglia e la scuola. L'allenatore nei contesti amatoriali per minori deve, quindi, essere consapevole di avere un ruolo non solo di tecnico, ma anche di educatore e, come tale, essere sensibile alle esigenze di formazione e di crescita dei minori a lui affidati, che vanno considerati innanzi tutto come persone coinvolte in un lungo iter di sviluppo, in cui anche lo sport può fare la sua parte, ma non l'unica parte, per costruire apprendimenti e permettere evoluzioni. Quando si perde di vista questa necessità, l'allenatore rischia di costituire il primo anello della selezione sportiva, una realtà che sta permeando sempre di più anche lo sport amatoriale e che è responsabile degli abbandoni precoci e della perdita di interesse per un'attività che può essere preventiva e formativa.

Il ruolo che i genitori possono svolgere rispetto all'attività sportiva praticata dai figli può avere un impatto notevole sulla costanza dell'impegno di questi ultimi e sulla sua qualità formativa. Innanzi tutto, diversa è la situazione se l'incentivo dato ai figli in direzione della pratica sportiva proviene da un bisogno, seppure comprensibile, di tutela e custodia, o da un'effettiva convinzione dell'importanza costruttiva dello sport. Lo sport non è un prolungamento di *nursery*, un contesto in cui si mandano i figli per proteggerli da ambienti più a rischio, o almeno non può essere solo questo. La pratica sportiva ha alla base una sua etica, fatta di impegno, fatica, divertimento, per la quale è importante un incoraggiamento genitoriale che può avvalersi della testimonianza diretta di genitori che ugualmente pratichino una qualche attività motorio-sportiva (esistono ricerche di psicologia dello sport che mostrano come la continuità dell'attività sportiva dei figli sia più elevata quando almeno uno dei genitori sia ugualmente sportivo) o, almeno, di una partecipazione attenta a quanto i figli svolgono in campo sportivo, senza tuttavia pressioni e richieste eccessive sul versante del risultato. È noto come un eccesso di attese da parte dei genitori possa funzionare alla rovescia sulla costruzione di abilità sportive dei figli. L'ansia di riuscita che alcuni genitori hanno nei confronti dei figli non di rado è funzionale a bisogni dei primi piuttosto che dei secondi: bisogno di risarcimento dei propri insuccessi, bisogno vicario di affermazione di sé, bisogno di acquisizione di uno *status* sociale superiore.

Questo sistema di attese può produrre effetti perversi ed essere responsabile di meccanismi di demotivazione e di disaffezione nei confronti dell'attività sportiva da parte dei figli. Non sono da confondere i legittimi sentimenti di orgoglio e di affettuoso sostegno dei successi dei propri ragazzi con l'esacerbata volontà di vittoria e di dimostrazione di eccellenza che alcuni genitori incrementano di fronte alle prime prove efficaci dei propri figli, che vengono così "condannati" a perpetuare le prove delle loro capacità, "costino quello che costino" in termini tanto di equilibrio personale, quanto di integrazione sociale. Si tratta di considerazioni così ovvie da apparire banali, tuttavia sono ben conosciute da allenatori e dirigenti sportivi i rischi di una "tifoseria genitoriale" eccessiva, che non di rado è alla base di abbandoni sportivi soprattutto nell'adolescenza. Speculare a questo investimento esagerato, vi è la situazione per cui i genitori si

mostrano disinteressati alla pratica sportiva dei propri figli e anche ai loro successi, considerati anzi come antagonisti per il corretto proseguimento degli studi. Riuscire nello sport, divertirsi, impiegarvi parte del proprio tempo libero, non costituiscono certamente situazioni a rischio, anzi si tratta di una risorsa che può essere determinante per ragazzi che vivono in "mondi virtuali".

Se lo sport è una grande carta da giocare nei processi educativi, perché questo succeda è tuttavia necessario che tutti gli attori coinvolti, bambini e ragazzi, genitori, allenatori, abbiano chiara la sua funzione e i propri ruoli.

Una considerazione finale, ma non meno importante: lo sport, pensato per bambini e adolescenti, deve essere lo sport per tutti, cioè l'ambito sportivo sul quale non devono entrare le logiche del mercato e del *business*, l'ambito nel quale non devono essere operative le regole dell'efficientismo, dell'eccellenza, della "dotazione naturale", della selezione (che è il risultato delle prime tre). Lo sport può costituire una grande scuola di costruzione di capacità per i nostri giovanissimi, se si offre come un ampio campo di sperimentazione, libero da influenze che provengono dallo sport professionistico, aperto all'attiva partecipazione di tutti, che potranno praticare con soddisfazione, seppure con livelli differenziati di riuscita, un'attività sportiva che potrà continuare nel tempo, essere sostituita da un'altra, suscitare interessi e passioni che verranno poi esportati in altri ambiti di vita.

La violenza sui minori: un fenomeno inquietante

L'inquietante tema dei maltrattamenti e degli abusi sessuali nei confronti di bambini è emerso con particolare insistenza in questi ultimi anni.

Si è così sviluppata enormemente la riflessione della dottrina su questo triste fenomeno, sia con l'approfondimento dei vari aspetti da parte di specialisti del settore (psicologi, psichiatri, sociologi ecc.), sia attraverso un intervento attento e tempestivo dei servizi della comunità, dell'associazionismo e del privato sociale, che ha stimolato la presa di coscienza degli effetti devastanti dell'abuso e promosso azioni finalizzate a sviluppare una forte prevenzione del fenomeno e a ridurne i drammatici effetti sulle vittime, attraverso una accorta opera di recupero. Anche la stampa e in genere tutti i mezzi di comunicazione di massa hanno mostrato uno straordinario interesse verso le varie forme di sfruttamento e di violenza sui minori.

Questa rinnovata attenzione all'infanzia violata, è stata sicuramente un bene, in quanto ha aiutato a superare molti tabù e a rimuovere troppi silenzi omertosi. Si è così riconosciuto che troppo spesso dietro la retorica affermazione di Giovenale – sbandierata non infrequentemente proprio per coprire le disattenzioni e gli sfruttamenti più gravi –, che assicura la massima *reverentia* al fanciullo, si nascondono non solo rilevanti disattenzioni e misconoscimenti delle esigenze di chi si apre alla vita, ma anche brutali e devastanti violenze.

È perciò sicuramente un fatto positivo che, superando rimozioni ancestrali, si incominci a riconoscere che i rapporti tra adulto e bambino non sono sempre improntati all'affetto e al rispetto, che la decantata tenerezza verso l'infanzia è a volte sostituita o coniugata con degenerate violenze, che l'amore verso il fanciullo non impedisce l'esplosione dell'odio e dell'aggressività dell'adulto verso chi "disturba" ed è percepito come rivale, che il concetto di aiuto alla crescita è spesso sostituito da uno oscuro senso di proprietà che si estrinseca nella profonda convinzione di poter fare del figlio ciò che si vuole, che la funzione educatrice viene spesso scambiata con una funzione di addestramento se non addirittura di vero e proprio asservimento, che il proclamato formale riconoscimento del bambino come persona celsa non infrequentemente una sua reale considerazione come mera risorsa per le esigenze dell'adulto.

1. Un fenomeno da non enfatizzare troppo

Anche in questa nuova e accentuata attenzione al fenomeno più vistoso delle varie forme di grave violenza sull'infanzia si possono però annidare elementi non sempre genuinamente positivi.

L'attuale enfaticizzazione, specie da parte dei mezzi di comunicazione di massa, delle violenze fisiche e sessuali sui minori, rischia a volte di nascondere e giustificare una rimozione collettiva del ben più corposo fenomeno delle molte violenze non fisiche che si abbattano sui soggetti in formazione.

Vi è il rischio che si vada cioè costruendo una assai comoda copertura nei confronti di tutte quelle nuove e sottili forme di violenza psicologica che egualmente, e talvolta ancor più pesantemente, distruggono le giovani generazioni, di tutte quelle onnipotenze adulte che quotidianamente vengono esercitate e rischiano di bloccare o pregiudicare gravemente il processo di maturazione, di tutte quelle trascuratezze che isteriliscono l'itinerario costruttivo di una personalità. Vi è il concreto pericolo che, sull'onda delle denunce e delle condanne verso quella che è la forma più evidente di violenza, si rinunci ad alzare le mani sui minori – ritenendo perciò solo di essere rispettosi delle esigenze del ragazzo – mentre nel contempo si pongano in essere tranquillamente, e senza alcuno scrupolo, altri comportamenti che possono danneggiarne in modo irreversibile il processo di sviluppo. Chi si occupa di infanzia conosce bene molti casi di bambini non fisicamente abusati, ma egualmente terrorizzati, bloccati, regrediti e devastati.

Su un altro versante sembra opportuno rilevare un ulteriore rischio che può derivare da questa, del tutto parziale ma assai accentuata, attenzione giornalistica all'infanzia: vi è il concreto pericolo che si veicoli nell'opinione pubblica un'immagine, spesso solo terroristica e perciò falsa, di una generazione tutta maltrattata e violata, abusata e tradita.

Sulla base di alcuni inquietanti, ma per fortuna ancora limitati, episodi, si rischia di costruire un allarme generale che può essere esiziale, poiché sviluppa, a partire da una visione assai cupa dell'infanzia come di una situazione di estremo pericolo, un sistema generalizzato e soffocante di protezione di questa fascia di età. Così, per difendere i bambini da una società descritta come pericolosa, ostile e cattiva, può avvenire, e non di rado accade, che molti genitori chiudano i loro figli in luoghi protetti, accentuando un'iperprotezione da tutto e da tutti che finisce con il danneggiarne l'equilibrato sviluppo e non permettere un percorso di socializzazione adeguato all'età.

Se siamo in presenza di una società solo cattiva, malata e ostile, da cui il bambino deve essere tutelato, si rischia di sottrarre la società ai bambini e i bambini alla società, con la conseguenza che quest'ultima si imbarbarisce sempre di più e colui che si affaccia alla vita finisce col costruirsi una personalità timida e insicura, alla perenne ricerca di sostegno e protezione e quindi fortemente dipendente dagli altri. Ovvero per sot-

trarsi al terrore della violenza su se stesso, il ragazzo rischia di divenire, sempre di più, duro, insensibile e violento verso gli altri, per realizzare un'oscura, ma per lui indispensabile, autotutela: l'accentuazione della aggressività gratuita di tanti giovani non può forse avere in ciò la sua radice?

Inoltre per i mezzi di comunicazione di massa il fenomeno del maltrattamento in genere dell'infanzia, e dell'abuso sessuale in particolare, rischia di divenire non un'occasione per approfondire gli aspetti negativi di questi tristi fenomeni – e per sollecitare la collettività a maggiore vigilanza e coraggio nella segnalazione dei casi di forti sospetti di abuso –, ma solo una grande opportunità per catturare l'attenzione di un pubblico adulto, particolarmente desideroso di sensazioni forti, ampliando così le vendite o l'*audience*.

La verticale caduta delle ideologie – e la stanchezza per impegni costruttivi collettivi – ha portato la nostra società a far emergere un prepotente bisogno di privato: non però di un privato che aiuti a rivolgersi a se stessi per conoscersi meglio e per realizzare un più profondo scambio relazionale, bensì di un privato da esporre, esibire, spettacolarizzare. Così esso viene portato costantemente alla ribalta e impudicamente ostentato (basti pensare alle trasmissioni televisive in cui padri e figli, mariti e mogli, amanti vari, raccontano pubblicamente le loro vicende più intime, si scambiano le invettive più feroci, esibiscono i propri sentimenti), mentre il privato altrui attira morbosa curiosità perché diviene spesso l'unico modo attraverso cui si riesce a vivere il proprio, insoddisfacente e ambiguo.

Ma se la notizia giornalistica o televisiva del maltrattamento o dell'abuso sessuale sui minori diviene solo occasione di morbosa e pruriginosa curiosità, non si svilupperà nell'opinione pubblica un'autentica cultura capace di contrastare e prevenire la violenza, né si aiuterà la vittima a recuperare il suo equilibrio due volte compromesso, dalla violenza subita prima, e dalla diffusione della sua triste esperienza di vita poi.

Un'immagine troppo univocamente connotata dell'infanzia porta inoltre a costruire stereotipi che rendono assai difficile la reale comprensione del bambino normale che ci vive accanto, che si incammina verso la vita adulta.

I risultati di una recentissima indagine del Censis sulla rappresentazione dei minori stranieri nei media, realizzata all'interno del Progetto europeo *Child immigration project*, appaiono indicativi in proposito. Quando si parla di bambini stranieri si parla solo di questioni legate all'immigrazione e il contesto che caratterizza la notizia fa riferimento, nella maggioranza dei casi, a problemi legati alla sicurezza e alla criminalità. Le questioni normali, quotidiane, collegate al loro inserimento ordinario (la famiglia, la scuola, il confronto), sottolinea il Censis, non riescono ad entrare nel cono di luce dell'attenzione collettiva, monopolizzato da problemi impellenti di sicurezza e di legalità. Così il minore immigrato che ottiene gli onori della cronaca è per lo più un deviante, un bambino pericoloso per la società che lo ospita, simbolo di un nuovo disor-

dine, oppure una vittima di efferati delitti, un soggetto in condizioni di disagio estremo e di pericolo.

La questione della rappresentazione nei media dei diversi soggetti è in stretta relazione con i diritti individuali e collettivi, a maggior ragione se si tratta di minori per i quali immagini distorte ed etichettamento sociale si ripercuotono inevitabilmente sui rapporti quotidiani di socializzazione e, in generale, sul loro inserimento sociale.

È comunque da sottolineare che, certamente, il fenomeno della violenza e dello sfruttamento dei minori è un fenomeno inquietante, ma che esso non presenta, fortunatamente, nel nostro Paese dimensioni allarmanti come potrebbe far credere l'esposizione giornalistica.

2. Le forme di maltrattamento

Secondo la definizione del IV Seminario criminologico (Consiglio d'Europa, Strasburgo, 1978), il maltrattamento si concretizza ne «gli atti e le carenze che turbano gravemente i bambini e le bambine, attentano alla loro integrità corporea, al loro sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, le cui manifestazioni sono la trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di terzi».

Indicazioni puntuali in tema di maltrattamento vengono dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, istituita dal presidente del consiglio dei ministri Prodi con decreto del 26 febbraio 1998. La Commissione sottolinea, nel documento *Proposte di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento*, come il maltrattamento possa concretizzarsi in una condotta attiva (come percosse, lesioni, atti sessuali, ipercura) o in una condotta omissiva (incuria, trascuratezza, abbandono) e come l'assenza di evidenze traumatiche nel fisico non possa escludere l'ipotesi di maltrattamento.

La violenza, sottolinea ancora la Commissione, quale che sia la sua connotazione, ma in particolare quella sessuale, costituisce sempre un attacco confusivo e destabilizzante alla personalità in formazione di un bambino, e perciò provoca gravi conseguenze a breve, medio e lungo termine sul processo di crescita. Il trauma, se non rilevato, diagnosticato e curato, può produrre disturbi psicopatologici o di devianza nell'età adulta.

In relazione al danno cagionato si sottolinea come sia in genere tanto maggiore quanto più:

- 1) il maltrattamento resti sommerso e non venga individuato;
- 2) il maltrattamento sia ripetuto nel tempo;
- 3) la risposta di protezione alla vittima nel suo contesto familiare e sociale ritardi;
- 4) il vissuto traumatico resti non espresso e non elaborato;
- 5) la dipendenza fisica e/o psicologica e/o sessuale tra la vittima e il soggetto maltrattante sia forte;
- 6) il legame tra la vittima e il soggetto maltrattante sia di tipo familiare.

3. Dati sulle violenze

Orientarsi nelle statistiche ufficiali relative alle violenze sui minori non è facile per diversi motivi. Intanto non tutte le fattispecie delittuose sono riferite esclusivamente ai minori. I reati di “abbandono dei minori o incapaci”, “incesto”, “maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli”, per esempio, pur riferendosi anche ai minori non sono però riferibili esclusivamente ad essi, cosicché ogni estrapolazione dei dati relativi ai soli minori è operazione troppo arbitraria per poter essere tentata.

Accanto a questa difficoltà c'è quella rappresentata dall'introduzione di nuove fattispecie di reato derivanti dai mutamenti legislativi intervenuti negli anni. Un esempio su tutti è quello relativo alle “violenze sessuali” rilevate a partire dal 1996 a seguito della legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, che ha ridefinito alcune fattispecie delittuose, accorpando nelle violenze sessuali i casi prima vigenti della violenza carnale e degli atti di libidine. Dal 1996, inoltre, sono stati istituiti presso le questure italiane appositi uffici minori con la priorità di occuparsi della lotta alle violenze sessuali sui minori.

Anche le concrete misure prese, come appunto quella degli uffici minori, incidono, assieme ai cambiamenti legislativi, sulle statistiche e questo deve indurre ad una maggiore attenzione e accortezza nell'interpretazione delle serie storiche dei dati.

Negli anni 1991-1998 i delitti specificamente a danno di minori non mostrano alcuna evidente tendenza all'aumento. Questo non avviene, come si vedrà oltre, per le denunce di violenze sessuali.

Tavola 4.1 - Delitti denunciati, per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Italia - Anni 1991-1998

Delitti	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Infanticidio	6	13	6	4	3	6	8	5
Abbandono minori o incapaci	207	271	298	334	338	388	309	456
Violazioni obblighi assistenza familiare	3.447	3.283	3.589	4.002	4.017	4.201	4.740	4.631
Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli	1.765	2.029	2.254	2.268	2.300	2.290	2.440	2.829
Incesto	10	5	4	5	4	6	9	5
Atti sessuali con minorenne ^(a)	-	-	-	-	-	160	390	585
Prostituzione minorile ^(b)	-	-	-	-	-	-	-	9
Pornografia minorile ^(b)	-	-	-	-	-	-	-	21
Corruzione di minorenne	104	141	138	168	174	98	120	168
Abuso dei mezzi di correzione	40	57	57	77	65	85	110	95
Sottrazione consensuale di minore	150	112	123	130	112	117	126	104
Ratto di minore con meno di 14 anni	67	74	116	78	111	(c)	(c)	(c)

^(a) Tipologia di reato rilevata dal 1996

^(b) Tipologia di reato rilevata dal 1998

^(c) Dal 1996 il valore relativo alla tipologia di reato “ratto di minore con meno di 14 anni” è parte del valore riguardante la “corruzione di minorenne”

Fonte: Istat

Qualche commento alla tavola riportata appare opportuno.

- Le denunce relative agli “infanticidi” sono, a eccezione del 1992, costantemente al di sotto della soglia dei 10 casi l’anno. Questi valori sono del tutto attendibili poiché l’infanticidio è una delle fattispecie delittuose per le quali si stima che il “numero oscuro” dei delitti non denunciati sia tra i più contenuti, trattandosi di un delitto ben difficilmente occultabile.
- Le denunce per “corruzione di minorenni” non superano mai la soglia delle 200 l’anno e risultano in forte calo se si considera che dal 1996 sono comprese in esse anche quelle relative al “ratto di minore di 14 anni”.
- Quelle per “sottrazione consensuale di minore” passano invece dalle 150 del 1991 alle 104 del 1998, con una tendenza alla contrazione.
- Le denunce per “abuso dei mezzi di correzione” sono in aumento, ma non rispetto agli anni Ottanta quando superavano le cifre attuali.
- Poco si può dire della “pornografia minorile” e della “prostituzione minorile” per le quali abbiamo a disposizione i dati delle denunce relative al 1998 e al 1999. Nel 1999 i reati di pornografia risultano essere 82 contro 21 del 1998 e i reati di prostituzione 108 contro 9 del 1998.

Questi dati che possono far pensare ad un brusco innalzamento del fenomeno sono però da mettere in relazione con l’introduzione, come sopra sottolineato, di nuovi criteri di rilevazione del reato. Per poter valutare come il fenomeno si distribuisce nel tempo e compararne i dati sarà necessario aspettare qualche anno.

Per restare ai delitti valutabili attraverso una serie storica delle denunce, in forte aumento risultano soltanto le “violenze sessuali”, tra le quali sono enucleabili quelle contro minori di 14 anni. Nel periodo 1995-1999 le denunce di questi reati sui bambini con meno di 14 anni sono quasi triplicate, passando dalle 205 del 1995 alle 511 del 1999, dopo aver raggiunto un massimo di 586 nel 1998. L’aumento dei delitti a sfondo sessuale è confermato anche da quello delle denunce per “atti sessuali con minorenni”, passate da 160 nel 1996 a 585 nel 1998.

Tavola 4.2 - Violenze sessuali sui minori di 14 anni. Italia - Anni 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Violenze sessuali sui minori di 14 anni	205	305	470	586	511
Numeri indice (1995=100)	100	149	229	285	249

Fonte: elaborazione Ministero dell’Interno su dati Istat

Deve essere tuttavia chiaro che anche queste statistiche non riflettono in modo soddisfacente la realtà. Infatti non pochi problemi e difficoltà si incontrano, non solo nella raccolta dei dati quantitativi, ma anche in quelli qualitativi del fenomeno.

Motivo principale è che l'entità del fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale, nelle sue molteplici manifestazioni, finisce con l'emergere in misura assai limitata nei confronti della sua effettiva consistenza. E infatti:

- una rilevante parte delle violenze si verificano in ambiti familiari, o comunque all'interno di relazioni personali tendenzialmente circoscritte, il che porta molto spesso a nascondere e a negare un fenomeno che si percepisce come vergognoso o comunque distruttivo del gruppo a cui si appartiene;
- non è difficile per gli autori dell'abuso mettere in atto accorgimenti mimetici che possano neutralizzare l'osservazione esterna;
- la natura dei comportamenti di violenza e le conseguenti implicazioni emotive e, talvolta, affettive, rendono frequentemente difficile la denuncia da parte delle vittime;
- le forme d'abuso sono spesso solamente il retroterra di condotte che possono apparire volontarie o almeno non determinate in modo eteronomo.

Sul numero effettivo delle violenze sessuali sono state proposte diverse stime, ma non sempre è chiaro come siano state costruite. Ultimamente il Censis ne ha fornita una che moltiplica per un fattore di 20-40 le cifre delle statistiche ufficiali (oltre 500, come si è visto), senza tuttavia esporre indicazioni utili a cogliere la metodologia seguita. In ogni caso, magistratura, polizia, istituzioni e centri di ricerca concordano nel sostenere che quanto emerge dalle statistiche ufficiali non è che la punta di un *iceberg*.

Certo è che un'interpretazione che abbini automaticamente a un più alto numero di denunce di violenze sessuali sui minori un corrispondente, ancorché sconosciuto, aumento del fenomeno, non può essere ritenuta del tutto corretta. Deve infatti rilevarsi che l'aumento delle denunce di violenze sessuali sui minori deriva, per una quota tutt'altro che marginale, da una maggiore attenzione legislativa e sociale al problema: basti pensare al fatto che, prima dell'istituzione degli uffici minori presso le questure, le violenze sessuali sui minori di 14 anni si aggiravano attorno alle 200 l'anno, mentre dopo la loro istituzione sono aumentate (con l'eccezione del 1999) e oggi superano largamente le 500 l'anno. Ipotizzare una pura e semplice coincidenza significherebbe, anche e soprattutto, svilire il lavoro che tali uffici stanno facendo.

Questi stessi uffici periferici, coordinati dalla sezione minori della Direzione centrale della polizia criminale del Ministero dell'interno, producono dati sulle violenze sessuali derivanti da una specifica rilevazione operativa, che per sua natura è passibile di continui aggiustamenti nelle cifre annue. Tale rilevazione permette un'analisi di maggiore profondità rispetto ai dati Istat. A differenza di questi ultimi, infatti, che colgono le denunce, il nucleo informativo è la vittima con le sue caratteristiche, anche se non mancano dati relativi alle segnalazioni di reato e alle persone denunciate all'autorità giudiziaria.

I dati ministeriali, inoltre, si riferiscono a tutti i minori di 0-17 anni, e non solo a quelli di 0-14 anni come avviene per la rilevazione Istat. Per questi motivi i dati Istat e i dati ministeriali non sono da mettere in relazione, poiché il fenomeno è indagato secondo due diverse prospettive. Nel corso del 2000 si sono avute 489 segnalazioni di reato, con un aumento percentuale del 15% rispetto al 1999, che hanno riguardato 698 vittime di reato con un aumento del 22% sul 1999. Più che l'aumento delle segnalazioni e delle vittime, che pure si riscontra nel corso di questi ultimi due anni, è da sottolineare che, tanto nel 1999 che nel 2000, la percentuale di segnalazioni di reato risolte (individuazione dei presunti responsabili) sul totale delle segnalazioni pervenute, è prossima al 100%, cosa che non si verifica, in generale, per nessun altro reato. Oltretutto, il numero di persone denunciate per questi atti supera addirittura il numero di segnalazioni di reato, quando per tutti i reati complessivamente considerati, il rapporto tra persone denunciate e delitti segnalati è, nel nostro Paese, di uno a tre. Inoltre, e a sostegno di quanto appena detto, le persone denunciate per il reato di violenza sessuale in pregiudizio di minori, tanto nel 1999 che nel corso del 2000, risultano in netta prevalenza in stato di arresto.

Questi dati evidenziano chiaramente l'impegno profuso e la determinazione che in questi ultimi anni hanno dimostrato le forze dell'ordine in questo specifico settore di intervento.

Tavola 4.3 - Violenze sessuali^(a) sui minori. Italia - Anni 1999-2000

Anni	Vittime	Segnalazioni di reato		Persone denunciate		
		totale	di cui risolte	totale	di cui in stato di libertà	di cui in stato di arresto
1999	572	425	415	522	171	351
2000	698	489	485	621	279	342

^(a) Dati aggiornati al 16 marzo 2001

Fonte: Ministero dell'interno

Per quanto concerne, invece, le caratteristiche dei minori vittime di violenza sessuale, è del tutto evidente che si ha una diminuzione progressiva dei casi segnalati al crescere dell'età e una netta prevalenza, tra le vittime, delle femmine in tutte le fasce di età considerate.

Tavola 4.4 - Vittime di violenze sessuali^(a) per classe di età. Italia - Anni 1999-2000

Anni	Classi di età			Totale
	0-10	11-14	15-17	
1999	221	209	142	572
2000	303	226	169	698

^(a) Dati aggiornati al 16 marzo 2001

Fonte: Ministero dell'interno

In conclusione, appare evidente che una parte sostanziale, se non addirittura tutto l'aumento delle denunce, è conseguenza di una legislazione più adeguata, di un'opera di contrasto più efficace da parte degli organi di sicurezza e anche del venir meno di vincoli omertosi all'interno delle famiglie e della comunità, su cui probabilmente hanno inciso anche le campagne di sensibilizzazione e l'attenzione della società civile.

4. Considerazioni sulla pedofilia

La pedofilia emerge come uno degli scenari più inquietanti non solo per la sua natura di straordinaria ambiguità, ma soprattutto perché appare come l'atto di violenza più odioso, proprio perché eseguito contro un essere inerme. Giocando con la sua ingenuità, il pedofilo rappresenta nel modo più degradato la quintessenza dell'odio nei confronti dei bambini, mentre la falsa riprovazione di non pochi adulti nasconde una sordida complicità.

In questa indicibile contraddittorietà, emerge in tutta la sua brutalità non solo l'istinto di molti adulti a sopraffare i desideri e le volontà del più piccolo, ma anche l'incapacità di una parte dell'umanità a liberarsi dal male più profondo: la pedofobia.

4.1 La pedofobia

La pedofobia è la cultura del disprezzo del più debole, indifferenza, incapacità ad assumere il suo punto di vista e non è un'anomalia, visto che risulta essere parte integrante della cultura dell'uomo in ogni quadrante geografico del pianeta, in ogni epoca della sua storia.

Se esaminiamo il passato, il bambino infatti ha sempre costituito una risorsa non già affettiva, quanto economica. Quando oggi qualcuno elogia la memoria del bel tempo andato, quando esistevano ancora le famiglie patriarcali che mettevano al mondo un

gran numero di figli, si scorda che il motivo di tanta prolificità non era sempre l'amore per i piccoli, ma piuttosto un investimento che i genitori facevano nella speranza di poter ricavare vantaggi economici. Parole come infanzia e adolescenza sono moderne, nei tempi passati esse non assumevano il significato che oggi tributiamo loro: ciò per la semplice ragione che i bambini dovevano crescere il più rapidamente possibile per arrivare a portare a casa un reddito.

I bambini erano cioè malsopportati: un tempo dovevano rivolgersi con il "voi" al loro nonno e non certo per rispetto, ma perché vigeva una straordinaria distanza relazionale tra infanzia e età adulta.

Ai bambini si riservava la stessa violenza che circolava nella comunità. A quei pochi che avevano il privilegio di frequentare una scuola, la pedagogia offriva spesso il peggio di sé. Quanti bambini sono stati picchiati, derisi o offesi in un'aula scolastica?

Quella straordinaria delega al sadismo che le famiglie permettevano rispecchiava la violenza intrafamiliare un tempo predominante.

Il bambino era solo, indifeso e considerato proprietà della famiglia. Il mondo degli adulti era, in buona misura, contro di lui.

Se il bambino poteva essere sfruttato, voleva dire che non c'era, nella nostra cultura, un'idea di protezione. Questo tipo di cultura sembra essere ancora in parte presente nella nostra società e riemergere attraverso il perpetuarsi di diverse forme di violenza sui più piccoli.

Come ben sottolineano Foti e Roccia in un contributo sul primo quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a cui rimandiamo per un approfondimento sul tema delle violenze sessuali, di fronte ad un chiaro atto di abuso sessuale nei confronti di un bambino, anche grazie alla drammatizzazione operata dai *mass media*, viene rappresentata una comunità adulta descritta come protettiva e preoccupata dei suoi piccoli, attraversata da individui mostruosi appartenenti ad aree sociali e culturali emarginate. Questa divisione del mondo tra buoni e cattivi rischia però di occultare l'esistenza di responsabilità più complesse e più diffuse rispetto a quelle attribuite ad un gruppo di pedofili sadici nella determinazione della violenza. Ci sono infatti, in realtà, quelle della famiglia, della scuola, delle istituzioni, della comunità di appartenenza, che rinviano a loro volta alle responsabilità di una mancata azione di sostegno e di chiarificazione nei confronti di genitori e di insegnanti e, ad un altro livello, a quelle legate alla rimozione culturale e sociale dell'abuso sessuale ai danni dei minori, all'assenza di consapevolezza e di elaborazione nell'intera comunità adulta attorno al maltrattamento dell'infanzia.

La pedofilia nasce e si alimenta in una cultura di complicità, ma ancora prima, di disaffezione e di scarsa attenzione nei confronti dell'infanzia.

Essa viene considerata dai media – e dunque dall'opinione pubblica – come un argomento di cui interessarsi solo in relazione ad uno scandalo o all'ennesimo fatto di cronaca. La si vuole considerare un'eccezione, ovvero qualcosa di totalmente alieno.

Ciò si traduce in un atteggiamento socialmente ansiolitico che non può che portare ad una collettiva cancellazione delle responsabilità, lasciando i bambini senza una reale rete di difesa.

4.2 Pedofili e pedofilia

Una volta esaminati quali sono gli agganci della pedofilia con la cultura della nostra comunità, occorre soffermarsi brevemente sul problema specifico.

Lo stereotipo del soggetto che attua comportamenti pedofili, magari anziano e psicopatico, come protagonista della violenza sessuale ai danni dei bambini, è ormai smentito da numerose ricerche. Sono molto pochi i bambini abusati da sconosciuti. La maggior parte degli autori del reato sono persone note alla vittima, di cui essa ha piena fiducia. Non a caso, la forma più frequente di abuso è quella che avviene all'interno delle mura domestiche e quindi viene raramente denunciata. Spesso, infatti, è scoperta in relazione ad altre patologie del minore o dei familiari.

Gli abusi, inoltre, si verificano indistintamente in tutte le classi sociali e anche il pedofilo può appartenere a ognuna di esse. Una cosa comune a tutte le violenze sessuali è che l'adulto pedofilo si colloca, nel rapporto con il minore, in una posizione dalla quale esercita potere e dominio psicologico. La figura del pedofilo è associabile più a quella di un malato di mente che a quella di un comune delinquente.

Dalle ricerche a disposizione risulta, inoltre, una forte incidenza di traumi sessuali infantili subiti da chi compie atti di pedofilia. Infatti, nella maggior parte dei casi, i pedofili risultano aver avuto esperienze sessuali con adulti nell'infanzia o essere stati spettatori di violenze sessuali agite su altri. Risulta tuttavia semplicistico stabilire un rapporto meccanico fra tipo di esperienza sessuale subita e comportamento agito, poiché ovviamente incidono anche altre variabili, sia costituzionali, sia relazionali, che ambientali.

Se la premessa è quella della malattia mentale, è ovvio ritenere che la pedofilia non si manifesti con un gesto efferato – la violenza sul minore –, ma offra una serie di sintomi che potrebbero mettere la comunità in grado di prevenire l'abuso. Il processo attraverso il quale il pedofilo arriva a compiere la violenza è infatti lungo e complesso. Durante tale periodo queste persone elaborano il proprio disagio generalmente in solitudine e una rete di servizi attenti a certi sintomi permetterebbe agli individui di trovare un aiuto psicologico in grado di prevenire che il disagio si tramuti in condotta violenta.

Per lo stesso motivo, occorrerebbe un trattamento di tipo terapeutico individuale per la persona che ha commesso reati o che si ritenga in procinto di commetterne di nuovi, che la aiutasse a gestire in modo non violento la propria psicopatologia.

4.3 Contrastare la pedofilia

Non possono essere sottovalutati gli effetti psicologici dell'abuso e della violenza sui minori anche se sono poco visibili. Non si deve credere che un abuso o una violenza su un bambino implicino necessariamente effetti immediatamente devastanti, anzi quelli più pericolosi e duraturi sono quelli che si ingenerano a distanza di anni dall'evento. Nemmeno l'intensità dei sintomi è sempre così drammatica: uno degli effetti più frequenti nella vittima è la perdita dell'autostima e ciò si manifesta generalmente nella tarda adolescenza e all'inizio dell'età adulta.

Generalmente gli effetti dell'abuso sono associabili sia a disturbi cognitivi che a disturbi emotivi, con una sintomatologia patologica molto varia, che va da bruschi cambiamenti nel rendimento scolastico a regressioni a stati di apprendimento precedenti, a provocazioni aggressive, ad attaccamenti morbosi, a distrazione, svogliatezza ecc. La già citata Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, individua, fra le altre, alcune strategie di contrasto che ci sembra utile sottolineare.

- Risulta necessario rilevare i dati ed effettuare una mappatura delle risorse sul territorio nazionale, al fine di:
 - fare emergere il fenomeno, indagarlo e riconoscerlo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo;
 - accertare le risorse disponibili sul territorio in grado di dare risposte in termini di protezione, diagnosi e cura;
 - realizzare ambiti per la ricerca clinica e scientifica nel campo delle metodologie.
- Risulta altresì necessario operare in direzione di una formazione di base, sul problema del maltrattamento, da parte di tutti coloro che si occupano di bambini, perché acquisiscano le competenze necessarie a comprendere i segnali di disagio e allo stesso tempo garantire una formazione specialistica per gli operatori delegati a diagnosticare il maltrattamento e a prendere in carico la vittima e la famiglia.

Particolarmente importante è la formazione del personale scolastico nel riconoscimento dei primi segnali di disagio del bambino maltrattato. È proprio la maestra o il maestro che potrebbero meglio cogliere questi segni (attraverso lo studio del comportamento del bambino, i suoi disegni, le relazioni con gli altri, la sua affettività) e segnalare il caso per poter usufruire di una supervisione psicologica (utile quanto un intervento diretto sul bambino).

La famiglia infatti, nella maggioranza dei casi, è luogo di complicità. Se la maggioranza dei casi di pedofilia avviene dentro le mura domestiche, è evidente che non ci si può aspettare un aiuto da parte di chi sente l'enormità del senso di colpa di non essere stato in grado di capire e di intervenire prima che la violenza iniziasse.

- È inoltre necessario organizzare servizi integrati in rete tra le diverse realtà che a diverso titolo si occupano dei bambini e delle loro famiglie (servizi socioassistenziali, sanitari, uffici giudiziari, scuola, privato sociale), attraverso l'adozione di protocolli d'intesa tra le diverse competenze, istituzionali e non, a vario titolo interessate, e la condivisione di modelli operativi per un lavoro comune sui casi.

Per fornire risposte e aiuto nei confronti delle vittime e delle loro famiglie è necessaria una rete di servizi psicologici *ad hoc*, in grado di supportare la situazione altamente problematica, ma anche un'attività di sensibilizzazione della popolazione sul tema dell'abuso all'infanzia e della sofferenza minorile, volta a diffondere una cultura dei diritti dei bambini e a responsabilizzare la collettività al rispetto di quei diritti.

Da più parti, inoltre, si sottolinea la necessità di una più efficace protezione del minore nel percorso giudiziario, giudicato troppo lungo, stressante, a volte anche riattivante l'esperienza di vittimizzazione e in ogni caso non a misura di bambino.

Per uscire dai caratteri dell'emergenza del fenomeno della pedofilia, occorre infine operare nella direzione di progetti di prevenzione e di protezione, che non significhino però costruire un mondo in cui si obbligano i bambini a vivere nell'ansia e nel terrore che un qualsiasi adulto si avvicini a loro.

5. I minori scomparsi

L'opinione pubblica appare assai allarmata anche per il fenomeno dei minori che si allontanano da casa e che non sono subito rintracciati, poiché si teme che dietro questi casi si nascondano turpi violenze nei confronti di soggetti deboli. Appare perciò opportuno analizzare più compiutamente il problema.

Dal 1980 agli inizi degli anni Novanta, le denunce di minori scomparsi fanno segnare una continua diminuzione: erano 4918 nel 1980, sono 3454 nel 1992. Quando si parla di minori scomparsi è però necessario chiarire innanzi tutto alcune cose. In primo luogo il termine scomparso è usato impropriamente, in quanto la denuncia fatta generalmente dai familiari non implica l'effettivo accertamento della scomparsa del minore. Il più delle volte, infatti, i minori vengono ritrovati in breve tempo o tornano di loro spontanea volontà o si scopre che non si erano mai davvero allontanati. Tutt'altro che marginale è inoltre il fatto che spesso le famiglie, per noncuranza o semplice dimenticanza, non ritirano la denuncia fatta, una volta che il minore è rientrato in famiglia. È evidente che la consistenza numerica delle denunce di minori scomparsi, depurata dai casi sopra citati, risulta fortemente ridimensionata.

Tavola 4.5 - Minori per i quali sono state attivate le ricerche negli anni 1998 e 1999^(a), Italia

	1998	1999
Minori per i quali sono state attivate le ricerche	3.380	3.490
Minori rintracciati	2.751	2.451
Minori ancora da rintracciare	629	1.039

^(a) Dati aggiornati al 14 maggio 2000

Fonte: Ministero dell'interno

Gli ultimi dati disponibili si riferiscono ai minori per i quali sono state attivate segnalazioni di ricerca (anche etimologicamente ben diversi dai minori scomparsi) negli anni 1998 e 1999, pari rispettivamente a 3380 e 3490. Questi dati sono decisamente inferiori, tra l'altro, a quelli dei primi anni Ottanta.

Al 14 maggio 2000, l'81,4% dei minori per i quali sono state attivate le ricerche nel 1998, e il 70,2% di quelli per i quali sono state attivate le ricerche nel 1999, risultavano rintracciati. Alla stessa data, dunque, i minori ancora da rintracciare costituivano il 24% di tutti quelli segnalati negli anni 1998-1999. Tale percentuale è destinata a ridursi ancora, consistentemente, nel tempo, in quanto altri minori saranno rintracciati o torneranno per conto proprio o, ancora, le famiglie ritireranno le denunce di scomparsa che non hanno più motivo di essere.

Tra i minori da rintracciare, netta è la prevalenza di quelli stranieri e dei minori di 15-17 anni. Dei minori ancora da rintracciare, l'85,6% è straniero e il 63% appartiene alla classe di età 15-17 anni.

Tavola 4.6 - Minori per i quali sono state attivate le ricerche negli anni 1998 e 1999 e che risultano ancora da rintracciare al 14 maggio 2000, per nazionalità. Italia

Nazionalità	1998	1999	Totale	
			v.a.	%
Italiana	70	170	240	14,4
Straniera	559	869	1.428	85,6
Totale	629	1.039	1.668	100,0

Fonte: Ministero dell'interno

Tavola 4.7 - Minori per i quali sono state attivate le ricerche negli anni 1998 e 1999 e che risultano ancora da rintracciare al 14 maggio 2000, per classe di età. Italia

Classe di età	1998	1999	Totale	
			v.a.	%
0-10 anni	60	103	163	9,8
11-14 anni	214	249	463	27,8
15-17 anni	355	687	1.042	62,5
Totale	629	1.039	1.668	100,0

Fonte: Ministero dell'interno

È del tutto evidente che per la gran parte si tratta di minori abbastanza grandi per decidere di allontanarsi volontariamente dalle proprie famiglie e, specialmente nel caso dei minori stranieri, anche dalle comunità e dagli istituti che li ospitano in numero sempre maggiore.

In ultimo, è necessaria una considerazione sui minori di 0-10 anni che negli anni 1998-1999 rappresentano poco meno del 10% dei minori ancora da rintracciare e che, ovviamente, costituiscono la fascia d'età più a rischio, trattandosi di bambini per i quali anche l'allontanamento volontario rappresenta, comprensibilmente, un'esposizione a pericolo e per i quali maggiori sono l'allarme sociale e la preoccupazione delle forze dell'ordine per le possibili implicazioni di carattere criminale. Anche in questo caso prevalgono i minori stranieri, 109 su 163 nel periodo 1998-1999. Dall'analisi delle motivazioni dell'inserimento nello schedario, si ricava che, per i minori italiani, la maggioranza delle ricerche è riferita a casi di sottrazione del minore da parte del coniuge separato o in via di separazione, in pregiudizio di quello affidatario. Per gli stranieri, invece, la prevalenza degli inserimenti è stata determinata da allontanamenti volontari da istituti ove i minori, in prevalenza nomadi, erano stati collocati, seguiti dai casi di sottrazione da parte di uno dei genitori.

In definitiva, da un'analisi non pregiudiziale, risulta che i casi di bambini effettivamente scomparsi sono molto limitati, come dimostra anche l'esiguo numero di minori inseriti nel sito degli scomparsi del Ministero dell'interno.

Ovviamente ciò non induce a facili ottimismo sul fenomeno, ma certamente permette di inquadrarlo nella giusta luce e di stemperare i toni eccessivamente allarmistici che lo accompagnano.

Comunque, è da rilevare che le autorità di polizia italiane, sulla base dei riscontri operativi attuali, escludono l'esistenza di organizzazioni criminali che si siano rese responsabili di sottrazioni di minori italiani sul territorio nazionale, per il successivo sfruttamento nel mondo della pedofilia o della prostituzione minorile, ed escludono, inoltre, in base alle acquisizioni investigative, che si siano verificati episodi di minori scomparsi rimasti vittime di espianzi di organi, come in talune circostanze paventato da qualche organo di informazione.

6. Lo sfruttamento criminale

Non possono essere considerati come vittime della mafia solo i ragazzi uccisi da un'organizzazione criminale. Anche i ragazzi assassini, sfruttati come manovalanza del crimine e violentati nel loro diritto a un corretto sviluppo della personalità, possono e debbono essere considerati vittime di una violenza che si perpetua nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza a opera di criminali adulti che ne compromettono i percorsi di crescita.

Il rapporto fra delinquenza minorile e criminalità organizzata, soprattutto in alcune regioni come la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia, desta vive preoccupazioni. In queste aree sta infatti sensibilmente aumentando il rischio di strumentalizzazione, di tipo generale e specifico, da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso ai danni dei minori. Il rischio è grosso, se si pensa che i modelli mafiosi possono essere fortemente attraenti per i ragazzi che con essi si confrontano in contesti in cui, tra l'altro, per molto tempo non vi è stata una netta contrapposizione tra i valori mafiosi e quelli della società civile.

L'uomo d'onore è infatti colui che, nella rappresentazione sociale, svolgeva funzioni di mediazione, di protezione e di repressione dei conflitti che non sempre lo Stato riusciva a gestire direttamente.

Nella sua storia, la mafia si è posta come organizzazione imprenditoriale illegale che contiene in sé, però, una forte strutturazione formale, impostata su regole, ruoli e funzioni ben definite. L'ingresso in una "famiglia" mafiosa, oggi come in passato, non significa solo la possibilità di arricchirsi, ma anche quella di costruirsi un'identità solida, uno *status* circondato da consenso sociale, da "rispetto", che permette anche di "fare carriera" e assumere, quindi, una posizione elevata, anche se illegale.

La mafia in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, si propone perciò come punto di riferimento vincolante – almeno per quanto riguarda l'economia, la sopravvivenza, i rapporti sociali – e i giovani, in tali contesti, vivono maggiori probabilità di rischio di essere cooptati nelle attività illecite della criminalità organizzata.

6.1 Percorsi nella criminalità

Non possiamo affermare che ci si trovi di fronte ad un sistematico e organico arruolamento di minori da parte delle organizzazioni mafiose, ma va rilevato come il loro coinvolgimento sia sempre più frequente.

In altri termini, se di regola i minorenni non vengono affiliati alle consorterie mafiose, esiste però una certa attenzione al "serbatoio" della criminalità minorile a cui poter attingere in caso di necessità. I potenziali candidati all'iniziazione sono innanzi tutto figli, cugini e nipoti dei mafiosi stessi, ma anche ragazzi qualsiasi, figli della criminalità comune, osservati e scelti con attenzione fra coloro che si distinguono per prepotenza e destrezza.

Questa strumentalizzazione può essere collegata a una sorta di anticipazione degli effetti che la criminalità organizzata mette in conto quando sceglie un minorenni (per esempio per lo spaccio di sostanze stupefacenti), in quanto soggetto generalmente meno sospettato e meno controllato. Oltre a essere meno “visibile”, il minorenni che delinque incorre in un sistema penale meno afflittivo di quello degli adulti. È probabile che ciò stimoli la criminalità organizzata a servirsi di soggetti minorenni per attività illegali anche molto gravi.

Anche il fatto che i minori vengano utilizzati come “bassa manovalanza” non è affatto da sottovalutare. La partecipazione a queste attività, infatti, costituisce un possibile passaggio per il successivo ingresso a “pieno titolo” nel sodalizio criminale.

Prima di tutto, la criminalità organizzata fornisce una base di valori ai quali aderire. L'apprendimento non riguarda solo le tecniche, le informazioni e le conoscenze per svolgere le differenti attività delinquenziali, ma soprattutto il “sentire mafioso” che garantisce la coesione e l'accomunamento tra i membri di una sub-cultura ed è in questa che la mafia ha le sue origini più profonde. Si tratta di un “sentire” che tende a recuperare valori e sicurezze che le istituzioni legali non sempre riescono a garantire. I percorsi che i minorenni hanno a disposizione sono sostanzialmente due: uno è di tipo familiare, l'altro può avvenire sul “campo”. In questo secondo caso, pur non essendo la famiglia il canale diretto, essa partecipa spesso al processo di affiliazione del soggetto, tollerando le sue azioni criminali e considerandole come inevitabili o comunque necessarie per la propria sopravvivenza economica.

In entrambi i casi, l'appartenenza al gruppo mafioso rappresenta per l'adolescente la possibilità di soddisfare sia bisogni materiali (soprattutto economici), che di tipo psicologico, quali il godere di prestigio e “rispetto”, sicurezza di appartenere ad un gruppo forte in termini di identità (anche se negativa) ecc.

Va comunque sottolineato che attualmente non si dispone di ricerche a vasto raggio sul fenomeno, viste le ovvie difficoltà di fare valutazioni scientifiche “sul campo” e di “monitorare” il problema da un punto di vista statistico. Non sono stati infatti approntati criteri che consentano di attribuire con certezza determinati fatti delittuosi alla malavita mafiosa, eccezione fatta per l'imputazione di cui all'art. 416 *bis* del codice penale, “associazione a delinquere di stampo mafioso”.

Quest'ultimo pone non pochi problemi, sia perché se si considera tale imputazione come parametro statistico diretto del coinvolgimento dei minori in attività delittuose di stampo mafioso (come si vedrà in seguito) il dato numerico si presenta poco consistente, sia perché nascono da parte dei giudici alcune difficoltà quando devono contestare tale tipo di imputazione a un minorenni, così come sottolineato da Sclafani.

6.2 Un excursus sulla criminalità organizzata a partire dai dati

Pur con tutti i limiti accennati, si ritiene comunque utile proporre una lettura di alcuni dati, che si possono considerare come “indicatori indiretti” della strumentalizzazione di minorenni da parte delle diverse consorterie mafiose.

Un primo dato significativo riguarda il numero di minori denunciati nelle quattro regioni a rischio di criminalità organizzata rispetto al totale nazionale. A questo proposito infatti emerge che a fronte di un calo nazionale del 4,3%, nel periodo che va dal 1996 al 1998, i minorenni denunciati nelle quattro regioni considerate passano da 12.119 a 13.307 con un aumento del 9,8%.

Appaiono inoltre preoccupanti i dati relativi alle tipologie di reati per cui vengono denunciati i minorenni. Circa il 30% dei reati contro la persona infatti riguarda minori che risiedono nelle quattro regioni considerate e l'incidenza del numero degli omicidi volontari sul totale nazionale, in queste regioni registra un significativo aumento, passando dal 49% del 1996 al 74,5% (35 omicidi volontari su 47) del 1998. In termini di valori assoluti, nello stesso arco di tempo, gli omicidi dei minori sono passati da 25 a 35 nelle quattro regioni e da 51 a 47 sul territorio nazionale.

Anche i reati contro il patrimonio subiscono un incremento nelle regioni considerate: da un 18,8% sul totale nazionale del 1996 si passa al 29,8% del 1998.

Per quanto si tratti di dati che non possono rendere la complessità del legame eventuale tra devianza minorile e criminalità organizzata, essi vanno tuttavia considerati nell'ambito di alcune “testimonianze” di diversi operatori sociali e della giustizia che quotidianamente si confrontano con il problema in questione.

Ai dati statistici nelle zone ad alta criminalità mafiosa si affiancano quelli qualitativi che provengono da indagini, ma anche da ordinanze dei tribunali per i minorenni.

Alcune analisi qualitative del fenomeno, per esempio, riferite alla Campania, sembrano particolarmente significative. La Commissione parlamentare antimafia – che ha compiuto un sopralluogo a Napoli nel marzo 1991 e ha redatto nel dicembre 1993 un Rapporto sulla camorra – è stata testimone di come in Campania i minori vengano usati come “foderi” (trasportatori di armi), come spacciatori al minuto di stupefacenti e come “portaordini” e ad essa sono stati riportati casi di minori coinvolti in fatti associativi di natura camorristica.

In particolare Napoli si è confermata come una delle città più colpite dal fenomeno della delinquenza minorile. Gli elementi messi in evidenza come potenti fonti di rischio possono imputarsi alle accresciute condizioni di degrado sociale ed economico, ma soprattutto devono ricondursi all'espandersi del potere dei clan camorristici, che sviluppano il controllo del territorio anche attraverso il reclutamento di minori. A Napoli, per esempio, i quartieri con maggiori coefficienti di delinquenza minorile sono gli stessi nei quali i quozienti di attività camorristiche sono i più alti.

La presenza diffusa della criminalità di stampo mafioso costituisce, per i minori, fonte di apprendimento di modelli delinquenziali, di tecniche criminali e di valori devianti. I casi di imitazione di comportamenti criminali vengono riferiti come sempre

più frequenti: costituzione di gruppi di fuoco e di piccole bande, eliminazione di testimoni scomodi o di rivali nella *leadership* della banda.

Quello che appare preoccupante è la forza attrattiva dei modelli camorristici.

Un bambino che vive in un ambiente camorrista – in cui cioè la camorra è un punto di riferimento potente, sia in termini economici, che sociali e culturali – apprende il comportamento deviante nel momento stesso in cui entra in rapporto con altre persone dello stesso contesto di vita.

Questo apprendimento comprende, come è stato sottolineato, sia i diversi atti devianti, le informazioni, le conoscenze indispensabili per svolgere le differenti attività delinquenziali, che l'“abito mentale” del deviante, cioè quell'insieme di opinioni, aspettative, razionalizzazioni che ne guideranno l'agire quotidiano nella microsocietà di cui fa parte.

Un ruolo fondamentale nella diffusione di comportamenti devianti lo gioca la continua esposizione all'agire di questo tipo, da parte della cultura dei gruppi criminali, in virtù dell'effetto dimostrativo che essi esercitano sui soggetti più giovani e più incerti, in termini di identità personale.

Naturalmente i percorsi, le “carriere” individuali, sono diverse a seconda delle opportunità via via disponibili a ciascun soggetto e delle risorse personali e sociali dello stesso. Anche nei contesti più degradati, la strada del crimine non è certo una scelta obbligata, poiché spesso occasioni diverse si intrecciano.

Ma non solo Napoli si caratterizza come teatro di una sorta di polverizzazione del clan della camorra, dovuta in particolare all'espansione accelerata dei mercati illeciti degli stupefacenti in grado di moltiplicare la criminalità minorile e favorirne il collegamento con le organizzazioni mafiose. Per esigenze legate all'organizzazione logistica dello spaccio di droga sul territorio, che deve essere il più capillare possibile ma, nello stesso tempo, il più possibile invisibile alle forze dell'ordine, anche in altri territori si fa, sempre più spesso, ricorso all'utilizzazione di minori come corrieri, sia al minuto, che all'ingrosso.

Si assiste in sostanza ad una socializzazione precoce al crimine che può avere effetti gravi quando gli stessi minori avranno raggiunto la maggiore età.

Significativo appare anche il risultato di una ricerca condotta da Labos, pubblicata nel 1991, circa il disagio, l'emarginazione e la devianza minorile in cinque città italiane. Dalla ricerca emerge come i giovani dediti ad una devianza di tipo mafioso si siano resi protagonisti di un processo di identificazione e di totale adesione ai modelli culturali devianti, introiettando le regole del clan. I ragazzi intervistati vivono con l'ambizione di “far carriera”, di diventare “un pezzo grosso”, uno che comanda.

Nel corso di pochi anni anche la Puglia ha registrato una notevole espansione, non solo della criminalità comune, ma anche di quella organizzata, che ha cooptato in vario modo diversi minorenni considerati soggetti a basso rischio: da diversi provvedimenti giurisdizionali emerge un utilizzo di minori nella criminalità organizzata, sia con fun-

zione di generica manovalanza, che con forme di vera e propria affiliazione che portano sino alla commissione di omicidi.

Anche in Calabria alcune relazioni dei procuratori delle corti d'appello testimoniano la gravità del fenomeno. In particolare mettono in risalto come il coinvolgimento mafioso di minorenni diventi maggiormente strutturato quando sono coinvolti insieme a tutto il nucleo familiare. Non bisogna infatti dimenticare che la connotazione particolare della 'ndrangheta è di fondarsi in larga misura sulla famiglia di sangue e caratterizzarsi per un impianto di tipo familistico.

Vanno inoltre aggiunte considerazioni circa i criteri di affiliazione alla 'ndrangheta.

L'età minima per essere "iniziati" e per poter far parte del primo gradino dell'organizzazione ("picciotto liscio") è di 14 anni, ma anche prima di questa età i figli di affiliati vengono sottoposti a una forma di iniziazione, a seguito della quale si dice che sono "mezzo dentro e mezzo fuori". Spesso questa fase avviene il giorno del battesimo religioso. La posizione di "mezzo dentro e mezzo fuori", comunque, non può essere superata prima dei 14 anni. Il fatto di essere già stato parzialmente affiliato da bambino favorisce, in genere, il nuovo entrato, in quanto gli conferisce una maggiore "anzianità" di partecipazione all'organizzazione, anche se non ne determina l'affiliazione certa. Ai figli maschi degli "uomini d'onore" della 'ndrangheta, per i quali si suppone la futura appartenenza all'organizzazione, spetta invece, per diritto di ascendenza, la qualifica di "giovane d'onore", che non risulta essere un vero e proprio grado, ma solo un riconoscimento della loro appartenenza alla "famiglia". Anche in questo caso essere considerati "giovani d'onore" non implica un'affiliazione certa in futuro.

È ormai noto come la cultura mafiosa nasca e si perpetui da decenni anche in Sicilia, fortemente radicata nel tessuto sociale, economico e politico, e come essa persista nonostante il passare degli anni, le tante novità e mutazioni al suo interno e le azioni di contrasto sia di polizia che legislative. "Cosa nostra", l'organizzazione mafiosa per eccellenza (anche se non l'unica dell'isola), con le sue salde radici, si è da sempre proposta come fonte di modelli di comportamento e stili di vita degni di "rispetto".

Anche in "Cosa nostra" la cerimonia di iniziazione rappresenta il punto di arrivo di un periodo e di un processo di osservazione e di selezione. Sono gli uomini più grandi, già uniti dal patto di sangue, che seguono le nuove leve.

I potenziali candidati all'iniziazione sono prima di tutto i figli, i cugini e i nipoti dei mafiosi stessi, ma anche ragazzi qualsiasi, osservati e scelti con attenzione.

Per quanto riguarda la zona di Palermo, un aumento della "mafiosità" dei comportamenti devianti dei ragazzi, viene denunciata spesso dalle autorità giudiziarie che pongono una particolare attenzione ai reati in materia di stupefacenti, che non solo risultano aumentare, ma consentono di affermare il coinvolgimento strumentale dei minori da parte delle famiglie mafiose.

Tale fenomeno interessa spesso intere famiglie nell'attività di spaccio, inserite in una vasta rete capillarmente diffusa in città. Un "lavoro di squadra", sovente tra madri e fi-

gli, che vede questi ultimi, all'età anche di dieci-dodici anni, non solo spacciatori al dettaglio, ma anche "vedette sveglie e pronte a inviare il segnale di pericolo".

Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sembrerebbero quindi essere le zone più a rischio di rapporti fra la criminalità organizzata e le giovani generazioni.

7. Il lavoro precoce

Parlare di lavoro minorile in Italia non è semplice, perché oltre a essere un fenomeno di difficile quantificazione è anche complesso definire l'oggetto in sé.

Il contesto non è quello dei Paesi del Sud del mondo, in cui la tematica è da anni affrontata, ma quello di una nazione industriale avanzata con una legislazione che impedisce che i minori di 15 anni lavorino e che tutela quelli di età superiore.

Mentre il termine lavoro minorile rimanda, dal punto di vista etimologico, alla minore età legale, di norma lo si riferisce soprattutto al lavoro dei minori di 15 anni, ed è in particolare su questa fascia di età che si concentrerà la riflessione, sottolineando comunque che il problema si pone anche per ragazze e ragazzi adolescenti, soprattutto in termini di sicurezza sul lavoro, di tutela della salute e delle norme che regolano il lavoro stesso.

Generalmente, quando si parla di lavoro infantile o minorile si finisce per comunicare le tradizionali immagini dello "scugnizzo" napoletano che vende sigarette di contrabbando, oppure per modellarne la visione sugli stereotipi offerti da Engels, Dickens o Zola in riferimento alla rivoluzione industriale e, in Italia, dall'*Inchiesta agraria* del 1877 di Stefano Jacini, con la descrizione dei piccoli solfatori e degli sciucchi della stagione neorealistica, non andando oltre il colorito folklore letterario e storiografico, alimentato anche da saltuari, ma eclatanti fatti di cronaca che denunciano la scoperta di laboratori lager o infortuni occorsi sul lavoro a minori di 14 anni o ad adolescenti non in regola.

Ma il contesto di riferimento non è più quello di 50, 60, 70 anni fa. La realtà è mutata, si è fatta più complessa, non solo per le variabili implicate che non sono quelle di un passato remoto o prossimo, ma anche per la definizione stessa di lavoro associata all'infanzia. Che cosa s'intende allora per lavoro dei bambini e dei ragazzi?

Nella categoria del lavoro minorile, ultimamente, si è soliti mettere un po' di tutto. Sia a livello internazionale che a livello nazionale, si uniscono situazioni radicalmente differenti, che vanno dalla prostituzione infantile ad attività criminali penalmente perseguibili, da condizioni che annientano totalmente la personalità e la dignità del bambino coinvolto, a quelle che non sono lesive dei percorsi di crescita.

7.1 Definire il lavoro minorile

Per non rischiare di trattare nello stesso modo fenomeni diversi, è necessario fare chiarezza, dare a ogni dimensione il proprio nome.

Ogni soluzione proposta, ogni lettura più o meno restrittiva del fenomeno, sottende una diversa rappresentazione e si basa su differenti valutazioni e valori che incidono, sia in sede di analisi teorica, che nella pratica operativa.

Nel tentativo di fare chiarezza, probabilmente le immagini stereotipate non ci vengono in aiuto. Tenuto conto dei cambiamenti del contesto (siamo all'inizio del terzo millennio in un Paese industrializzato occidentale), dovremmo piuttosto analizzare quali sono le caratteristiche che ci aiutano concretamente a definire il lavoro minorile, poiché il lavoro dei minori di età, soprattutto quando è svolto nell'illegalità, non è sempre definibile con le categorie del mondo adulto. Ci troviamo in presenza di lavoro retribuito ma anche non retribuito, produttivo ma anche riproduttivo, familiare o extrafamiliare, riconosciuto e non riconosciuto, lecito e illecito, in un panorama da pochi analizzato.

Vi sono diverse tipologie di lavoro in connessione a differenti settori di attività, vi sono lavori che hanno tempi diversi, lavori maschili e lavori femminili, vi sono lavori che differiscono per le caratteristiche del contesto lavorativo e, in particolare, per gli aspetti relazionali ad esse connessi.

Bisogna inoltre tenere presente che vi sono lavori che non sempre sono riconosciuti come tali. Succede spesso per le attività svolte entro le mura domestiche, ma è doveroso anche riconoscere che, accanto alle vecchie forme di sfruttamento del lavoro di minori, ne vanno emergendo di nuove e in maniera sempre più massiccia: più sofisticate e apparentemente meno dannose per la salute fisica e quindi più accettate senza reazione da parte della coscienza collettiva. Se l'opinione pubblica è pronta oggi a commuoversi e a protestare per il ragazzo che in uno scantinato deve cucire le tomaie delle scarpe, assai minore attenzione viene rivolta al ragazzo costretto a permanere per molte ore sui set cinematografici o pubblicitari sotto le luci accecanti dei proiettori, che può, per mesi, essere costretto a partecipare a uno spettacolo che si svolge a tarda sera, che nello sport può subire allenamenti assai defatiganti ed essere sradicato dal suo ordinario ambiente di vita, per essere scientificamente costruito come un atleta professionista.

Eppure, per i ragazzi impegnati nella pubblicità, nel cinema, nella televisione e nell'attività sportiva paraprofessionistica, il problema – come appare o dovrebbe apparire evidente – non è solo quello della tutela di un'integrità fisica che potrebbe essere compromessa, ma è quello, assai più corposo, delle conseguenze di queste attività sul processo di armonico sviluppo della personalità.

Per tutti questi nuovi lavori non vale neppure quel limite minimo dei quindici anni per l'impiego della forza lavoro che vale in tutti gli altri settori lavorativi.

7.2 Una difficile quantificazione

Le indagini sul fenomeno in Italia sono poche e piuttosto datate e non esistono rilevazioni specifiche in merito al numero dei bambini o preadolescenti impegnati in attività lavorative. Risulta quindi estremamente difficile, se non impossibile, valutarne la diffusione.

Recentemente, sono state effettuate alcune indagini in ambiti locali, che hanno promosso una maggiore comprensione del fenomeno a livello di dati qualitativi e sono state anche prodotte diverse stime. Ma poiché il lavoro minorile si alimenta nel sommerso, e le stime variano anche a seconda delle definizioni che si attribuiscono al concetto stesso di lavoro associato all'infanzia o all'adolescenza, il quadro che ne risulta è, nel complesso, ancora confuso e contraddittorio.

Per avere un'idea della situazione, si consideri che si passa da un minimo di 50 mila minori che lavorano (stima effettuata su dati Inail 1986-1993) a un massimo di 900 mila (stima derivata dall'indagine Istat sulle famiglie italiane del 1994 comprensiva però anche dei lavori occasionali e di quelli svolti in famiglia e calcolata sul *budget time*), passando per i dati della recente indagine della Cgil che ne individua 470 mila.

Di fronte ad una lunga serie di cifre discordanti, non è possibile dire con certezza quanti siano i minori che, con varie modalità, sono impegnati in attività lavorative in Italia. Questo evidenzia la necessità di trovare metodi di indagine *ad hoc* per ottenere una stima effettiva, ma occorre, prima ancora, definire il campo di analisi, cioè specificare quali attività si intendono includere nel lavoro minorile, onde evitare cifre discordanti, poiché riferite anche a diversi aspetti del problema e calcolate su diversi indicatori. Ad oggi, comunque, si dispone di una certa quantità di dati indiretti sul tema che, se per loro natura non possono fornire stime sulla consistenza quantitativa del fenomeno, ci permettono di svolgere importanti considerazioni di contesto. Tra queste informazioni rivestono una particolare rilevanza i dati forniti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'attività di vigilanza del lavoro minorile svolta dalle Direzioni del lavoro sul territorio nazionale. Nelle 1776 aziende ispezionate nel corso del 2000 sono risultati occupati 6491 minori, di cui 1906 – il 29% del totale – in una posizione lavorativa non regolare, ovvero in una condizione lavorativa che viola le vigenti norme in materia di lavoro minorile. Nel complesso le violazioni riscontrate sono state 2525, con in media un rapporto di 1,3 violazioni per ogni minore non regolare occupato. Le violazioni monitorate in queste ispezioni riguardano: l'età minima all'assunzione, i lavori vietati, le visite mediche periodiche, gli orari di riposo e le ferie, e altre violazioni minori.

Tavola 4.8 - Aziende ispezionate, lavoratori occupati e violazioni accertate sui minori - Anno 2000

	N. aziende ispezionate	Lavoratori occupati nelle aziende ispezionate			Violazioni accertate sui minori	N. violazioni accertate sui minori ogni 1000 aziende ispezionate
		totale minori	di cui regolari	di cui minori non regolari		
Italia	16.677	200.924	4.585	1.906	2.525	151,4

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Gli ultimi dati a disposizione inerenti all'anno 2000 evidenziano una netta prevalenza di violazioni relative alle visite mediche periodiche, che rappresentano il 40% di tutte le violazioni occorse nell'anno. Di una certa consistenza sono, inoltre, tanto le violazioni relative agli orari di riposo e alle ferie, attorno al 22%, quanto quelle relative all'età minima all'assunzione, poco meno del 14%.

Tavola 4.9 - Violazioni accertate sui minori per tipologia di violazione. Italia. Anno 2000

	di età minima assunzione	Violazioni				totale
		lavori vietati art. 6	visite mediche periodiche	orari di lavoro, riposi ferie	altre violazioni	
Valori assoluti	351	65	1.011	551	547	2.525
In % del totale	13,9	2,6	40,0	21,8	21,7	100,0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Utile, invece, a un'identificazione della stima del fenomeno dal punto di vista anche quantitativo, sarà probabilmente la ricerca dell'Istat che ha avviato un progetto triennale, promosso dallo stesso Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per rilevare le caratteristiche del lavoro minorile in Italia. Il lavoro di ricerca, svolto in collaborazione con l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) – e nato dalla Carta degli intenti sul lavoro minorile del 1998 elaborata dal governo Prodi –, ha un duplice obiettivo: da una parte, specificare le diverse modalità di coinvolgimento dei minori nelle attività lavorative e arrivare ad una loro quantificazione, dall'altra, costruire un sistema informativo per il monitoraggio del fenomeno a livello nazionale.

Con la realizzazione delle diverse attività di ricerca previste dal progetto e l'integrazione delle informazioni raccolte, si intende fornire una descrizione analitica dei differenti segmenti di cui si compone il lavoro minorile in Italia (dagli episodi di sfruttamento dei minori, alle forme spontanee di avviamento al lavoro), quantificare la consistenza del fenomeno ed elaborare una mappatura a livello territoriale delle aree in cui esso tende a concentrarsi, in modo da giungere ad una conoscenza meno frammentaria e generica di quella attualmente disponibile, che si basa su indagini non ufficiali, con una rilevanza prevalentemente locale e qualitativa. La ricerca sarà presumibilmente conclusa nel 2002.

7.3 Un panorama complesso

Quando si parla di lavoro di minori di 15 anni, occorre sgomberare il campo da alcune rappresentazioni che risultano offrire una lettura piuttosto parziale del fenomeno e che possono essere sommariamente riassumibili nell'idea di una diffusione del lavoro minorile nelle zone più depresse del nostro Paese, nella sua connessione con condizioni economiche precarie delle famiglie e nell'antagonismo con la frequenza scolastica.

Recenti ricerche empiriche, e le statistiche disponibili, mettono invece in rilievo come il fenomeno riguardi sia il Nord che il Sud (anche se con alcune specificità territoriali), come non sia più collegabile esclusivamente a necessità economiche e alla povertà – anche se permangono forme di lavoro minorile motivate dalla necessità di incrementare un reddito familiare precario – e come si affacci sulla scena, sempre più predominante, la figura dello studente-lavoratore, piuttosto che quella del lavoratore assoluto.

È infatti in aumento l'impiego di bambini e preadolescenti in forme di precariato, che non contrastano necessariamente con la frequenza scolastica, rendendo così il fenomeno sempre più sfuggente, poiché di fatto si intreccia con la scuola, con il gioco e con altre agenzie di socializzazione.

Il lavoro minorile nelle società industriali odierne implica quindi l'utilizzo di un modello interpretativo in cui assumono sempre più importanza una serie di fattori concomitanti e dove alla spiegazione economica, sostanzialmente monocausale, viene sostituita una interpretazione che vede interagire una pluralità di cause di tipo sociale, economico, culturale, educativo e formativo, difficilmente isolabili le une dalle altre.

Se si considera la causa economica occorre tenere conto di un'importante modifica relativa allo sviluppo economico del Paese, in cui la maggioranza delle famiglie non è più collocabile in uno stato di necessità.

Accanto a situazioni di effettive difficoltà economiche della famiglia, presenti soprattutto al Sud, dove risiede la maggior parte degli individui in condizioni di povertà, ci sono numerose situazioni in cui il lavoro dei bambini e dei preadolescenti apporta un contributo non strettamente indispensabile al bilancio familiare, ma più collegabile al contenimento dei costi di gestione, nelle attività svolte in proprio, o al soddisfaci-

mento di bisogni contingenti o di consumo giovanile, più o meno superfluo. Va inoltre sottolineato che l'inserimento precoce in un'attività lavorativa, come evidenziano le più recenti ricerche, è anche collegabile a difficoltà riscontrabili in specifiche fasi del ciclo di vita familiare che possono provocare un impoverimento economico, come ad esempio un rovescio finanziario, la perdita di un componente, la separazione della coppia, o periodi di ristrettezze dovute alle condizioni del mercato, in particolare, per chi ha un'impresa familiare.

Da un punto di vista educativo, la presenza del lavoro minorile può essere anche un segnale di una strategia familiare volta a fornire ai ragazzi un'esperienza e un inserimento professionale non garantito oggi dalla formazione scolastica e dal possesso di un titolo di studio. Diverse situazioni, fra cui l'espulsione dai programmi di studio di gran parte della dimensione tecnico-pratica, che opera di fatto una separazione tra istruzione e lavoro, e la non garanzia di un inserimento lavorativo adeguato al titolo di studio, possono incoraggiare i genitori a cercare per i propri figli altre strade, una delle quali può essere anche l'inserimento precoce nel mondo del lavoro, sperando di far acquisire loro una professionalizzazione che la scuola non garantisce o, in caso di insuccesso scolastico, di responsabilizzare le giovani generazioni verso un altro impegno.

Sull'inserimento precoce nel lavoro incide anche l'aspetto culturale. Non bisogna dimenticare che, per le generazioni passate, il lavoro ha in qualche modo costituito un importante "maestro di vita", oltre che il presupposto necessario per l'affrancamento da condizioni di povertà diffusa. È comprensibile quindi che in presenza di situazioni problematiche, l'inserimento lavorativo precoce sia ritenuto una risposta utile ed efficace.

Il lavoro può inoltre essere considerato quale agenzia che, oltre a formare, preserva dai rischi della strada, soprattutto in situazioni di carenza di servizi educativi sul territorio. Alcune ricerche hanno inoltre evidenziato come possa essere una scelta soggettiva, autonoma, fonte di gratificazione personale e generatrice di parziale indipendenza. Per il soggetto acquista una valenza positiva, soprattutto quando sono state sperimentate frustrazioni in altre agenzie di socializzazione.

Come sottolineato, le cause che possono condurre ad un inserimento lavorativo precoce sono molteplici e proprio in relazione a un panorama così complesso occorre fare attenzione a ogni singola situazione: ogni attività lavorativa ha caratteristiche proprie, presenta diverse motivazioni, diverse modalità e possibilità di apprendimento, diverse connessioni con la stessa frequenza scolastica, una diversa incisività nel processo di costruzione dell'identità del minore coinvolto. Alla fine ogni soggetto è "unico" e possiede una propria storia personale e sociale.

Tutto ciò già implica l'impossibilità di affrontare con un unico approccio il problema del lavoro minorile.

7.4 Qualche spunto di riflessione

A fronte delle diversità sopra esposte risulta piuttosto distorto l'opinione di chi giudica sfruttamento ogni situazione che vede un minore alle prese con un compito da svolgere autonomamente o in aiuto a persone adulte, allo stesso modo di quella di chi lo giudica sempre utile e positivamente formativo.

Ponendo il lavoro minorile su un *continuum* in cui, da una parte, abbiamo il lavoro sfruttato, dall'altra il lavoro che non necessariamente lede lo sviluppo del ragazzo, avremo, nel mezzo, una vasta zona grigia costituita da lavori in cui si intrecciano fattori positivi e negativi.

Il lavoro nel percorso di socializzazione ha una propria valenza, dipende dal contesto e dall'ambiente di vita, dipende dalla storia del soggetto, da quella della sua famiglia e da quella della comunità di appartenenza, dipende dal rapporto con le agenzie di socializzazione, dipende dalle modalità stesse con cui è svolto. Non ultimo dipende da chi ha fatto la scelta del lavoro.

Soprattutto occorre fare i conti con tutti i significati e le motivazioni che portano a un lavoro precoce, non riducendole a un blocco monolitico quando tali non sono.

Il problema va affrontato su vari fronti, ma anche, e non si può fare diversamente nella nostra società, nell'intreccio tra formazione e lavoro.

Il lavoro minorile apre degli interrogativi sulla stessa condizione dell'infanzia e preadolescenza in generale. Da una parte, bambini e preadolescenti senza lavoro, fin troppo tutelati e privi di qualsiasi responsabilità, relegati a ruoli subalterni fino a un'età adulta avanzata, con probabili ricadute negative sulla costruzione di una personalità matura, dall'altra, bambini e preadolescenti con troppo lavoro, che assumono responsabilità di un adulto, con scarsa formazione e poco tempo libero, che fanno della propria attività lavorativa il gioco quotidiano.

Probabilmente nessuna di queste due condizioni garantisce una crescita equilibrata e il passaggio a una vita adulta fondata sull'acquisizione di solide componenti. La strada da perseguire è forse più legata alla contaminazione fra i due estremi, rendendo possibili percorsi differenziati e flessibili, nei quali siano presenti una commistione fra studio e apprendimento pratico sul lavoro e siano previste forme di riconoscimento e di tutela delle attività lavorative che non risultino lesive dello sviluppo e della crescita dei minori coinvolti.

Tutto questo ci aiuterebbe ad affrontare con migliori strumenti la diversità delle esperienze, dei percorsi di crescita e dei significati che gli attori danno al lavoro e alla formazione ("cosa i soggetti fanno della scuola e del lavoro"), a una condizione però: non abbassare la soglia dell'attenzione sui vincoli ambientali, sui condizionamenti socio-strutturali, sul rischio che la diversità si trasformi in accettazione della *black economy*, del sommerso, dello sfruttamento. È, del resto, la stessa attenzione (ma con qualche energia in più) che dobbiamo porre oggi alla fragile frontiera che separa – anche nel mondo adulto – la flessibilità dal mercato selvaggio.

La violenza dei minori: un fenomeno allarmante?

Se il genere letterario “catastrofico” è quello prevalentemente in uso dai mezzi di comunicazione di massa, e da gran parte dell’opinione pubblica, per descrivere il fenomeno della violenza sui bambini, un’analoga lente è stata spesso adoperata nella lettura del fenomeno, sicuramente preoccupante ma forse non così allarmante, della violenza esercitata dai minori.

Sull’onda emotiva di alcuni fatti di cronaca assai conturbanti (omicidi compiuti anche in famiglia da soggetti di età minore, efferata uccisione di una religiosa da parte di tre ragazze, rapine e atti di violenza a opera di *baby gang* composte da figli di famiglie “bene”), è stata spesso espressa una condanna radicale di un’intera generazione, che viene criminalizzata e individuata come elemento di inquinamento e contaminazione dell’intera società e ritenuta tutta inaffidabile e pericolosa.

È bene dire subito che un giudizio così radicale non appare affatto condivisibile per diversi motivi. Innanzi tutto accanto a una gioventù “malata” – anche a volerla definire tale – esiste pur sempre una gioventù seria, impegnata, attenta ai problemi della società in cui vive. Non possiamo sottovalutare, per esempio, che secondo l’indagine multiscopo sulle famiglie dell’Istat del 1998, nella fascia di età 14-17 anni quasi il 14% della popolazione partecipa ad associazioni culturali o ecologiste e circa il 10% svolge un’attività gratuita per associazioni prevalentemente di volontariato.

Inoltre dai dati statistici non risulta vi sia un forte incremento della criminalità minorile in questi ultimi anni. Il fenomeno, al contrario, è in netto declino, per lo meno per quel che riguarda i minori italiani e il raffronto con altri Paesi europei non autorizza per l’Italia giudizi apocalittici.

Questo ovviamente non significa che il fenomeno della devianza minorile – e della fragilità della condizione adolescenziale – non debba preoccupare e non debba portare il mondo degli adulti a un salutare esame di coscienza. Ma una cosa è un’attenta riflessione sulle cause e un’altra è la criminalizzazione di una intera generazione.

In realtà il mondo degli adulti dovrebbe chiedersi se le devianze adolescenziali siano conseguenza di un generale disadattamento delle nuove generazioni nei confronti di valori ampiamente condivisi, o se, piuttosto, esse non esprimano un conformistico adattamento delle giovani generazioni ai valori realmente vissuti – e non tanto a quelli solo verbalmente proclamati – e liberamente circolanti nella nostra società. Non pos-

siamo non domandarci se gli atteggiamenti che deprechiamo nei giovani d'oggi non siano la manifestazione di un perfetto allineamento ai reali codici di comportamento sottesi alla nostra vita sociale, che vengono recepiti e portati alle estreme conseguenze con la radicalità che è tipica dei giovani. Si dice oggi che i giovani sono arroganti, intolleranti, incuranti degli altri e dei loro problemi, ripiegati troppo su se stessi e sulle proprie onnipotenze, incapaci di accettare le parziali sconfitte, desiderosi di sempre nuove sensazioni, avidi di molte cose e legati all'etica del consumo, perennemente inappagati, incapaci di accettare e rispettare le regole, troppo sensibili ai propri diritti e pochissimo attenti a riconoscere i propri doveri. Ma tutte queste sono caratteristiche della generazione che nasce? È proprio vero che la generazione degli adulti ne sia, anche solo parzialmente, immune?

Ancora, si dice che i giovani d'oggi sono insicuri, che tendono a eludere i problemi, che troppo spesso cercano e imboccano scorciatoie che non portano da nessuna parte anziché affrontare la fatica della strada più lunga ma risolutiva, che oscillano continuamente tra esaltazione e depressione. Ma è questa una situazione di disagio che interessa solo i giovani, o non ne sono affette forse anche le generazioni mature?

In realtà la condizione giovanile non è tanto un “buco nero”, quanto piuttosto una “finestra spalancata” per osservare con più attenzione la realtà sociale. Del resto è una costante nella storia che le vecchie generazioni biasimino le nuove per i loro atteggiamenti, profetando tragiche e imminenti sventure: Platone metteva in bocca a Socrate parole assai dure nei confronti dei giovani che “tralignavano” e una tavoletta assira del 2000 avanti Cristo prediceva come imminente la fine del mondo per via della degenerazione dei giovani e perché i figli non obbedivano più ai padri.

Certo, il fenomeno della violenza dei preadolescenti e degli adolescenti – anche se da ridimensionare – rimane comunque un fenomeno assai inquietante e ciò non solo o non tanto in termini di conseguenze per la società, che teme i danni che questi comportamenti le procurano, quanto principalmente perché la violenza del minore è indicatore di un insufficiente – o deviato, o interrotto – processo di socializzazione la cui prima vittima è proprio colui che pone in essere i comportamenti violenti. Qualche osservazione è opportuna in relazione alle diverse forme di manifestazione della violenza adolescenziale.

1. La criminalità minorile

Sul fenomeno della criminalità minorile, sulle cause di questa forma di devianza e sulle risposte più opportune per un recupero sociale del deviante esiste un'ampia letteratura che non è il caso qui di ripercorrere. Del resto, il tema è stato estesamente trattato anche nei precedenti rapporti sulla condizione dell'infanzia e l'adolescenza.

Ci sembra opportuno illustrare soltanto alcuni dati che descrivono l'evoluzione del fenomeno in questi ultimi anni.

Sulla criminalità minorile si può disporre dei dati delle denunce alle procure dei minori e dei dati riguardanti i minori per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. I primi sono comprensivi anche degli infraquattordicenni non imputabili, sui quali torneremo in seguito.

1.1 Alcuni dati sulla criminalità minorile

Tavola 5.1 - Tassi di criminalità minorile. Italia - Anni 1994-1998

Anni	Minori denunciati alle procure per i minori per 1000 ab. stessa età	Minori per i quali le autorità giudiziarie hanno iniziato l'azione penale per 1000 ab. stessa età
1994	4,1	2,4
1995	4,3	2,4
1996	4,2	2,6
1997	4,2	2,2
1998	4,1	2,4

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Nel periodo 1994-1998, sia il numero dei minori denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale per 1000 minori (tasso di criminalità), sia il numero di minori denunciati alle procure per i minorenni per 1000 minori non fanno registrare praticamente alcuna variazione annua. Nell'ultimo anno a disposizione i tassi di criminalità più alti si hanno in Liguria (4,9) e Toscana (4,1); quelli più bassi in Valle d'Aosta (1,0), Trentino Alto Adige (1,1), Veneto (1,2) e Campania (1,3).

È da tenere presente, preliminarmente, che i dati statistici sui soggetti denunciati non sono rappresentativi delle dimensioni reali del fenomeno della criminalità. Sono infatti molti i fattori che possono influire, e di fatto influiscono, sulla quantità delle denunce e sul numero delle persone effettivamente identificate e denunciate come autori minorenni di un reato. Un alto numero di persone denunciate può essere infatti indice di un più efficace controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine e/o di un più alto grado di fiducia dei cittadini nella giustizia. È abbastanza improbabile per esempio che il tasso di criminalità minorile in Toscana sia effettivamente più del triplo del tasso di criminalità minorile in Campania.

Tavola 5.2 - Minori denunciati alle procure per i minorenni secondo la cittadinanza. Italia - Anni 1991-1998

Anni	Minori denunciati			Incidenza percentuale degli stranieri
	totale	italiani	stranieri	
1991	44.975	37.047	7.928	17,6
1992	44.788	36.786	8.002	17,9
1993	43.375	34.268	9.107	21,0
1994	44.326	33.311	11.015	24,8
1995	46.051	33.350	12.701	27,6
1996	43.975	32.521	11.454	26,0
1997	43.345	32.149	11.196	25,8
1998	42.107	31.181	10.926	25,9

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Un elemento che pesa molto sul livello della criminalità minorile nelle regioni italiane è l'insieme dei minori stranieri sul totale dei minori denunciati. La nazionalità dei minori denunciati è ricavabile solo dalle statistiche sui minori denunciati alle procure per i minori. Nel periodo 1991-1998, la proporzione dei minori stranieri denunciati è costantemente aumentata fino al 1995, per poi stabilizzarsi nel triennio 1996-1998. Nel 1991 i minori stranieri denunciati rappresentavano il 17,6% del totale dei minori denunciati, valore che sale nel 1998 al 25,9% (ma la punta più alta è stata raggiunta nel 1995 con il 27,6%).

Punto di forza – se così si può dire – della criminalità minorile straniera in Italia sono i minori provenienti dall'area ex Jugoslavia-Albania. Nel periodo 1991-1998, su 100 minori denunciati in Italia ben 85 provenivano da quest'area. Negli ultimi anni sono in crescita il numero e la percentuale dei minori albanesi sul totale dei minori denunciati (tanto che il fenomeno non è ancora sufficientemente colto dalle statistiche ufficiali, in ritardo).

Tavola 5.3 - Minori stranieri denunciati alle procure per i minori per Paese di provenienza. Italia - Anni 1991-1998

Provenienza	Minori denunciati							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Paesi Cee	129	173	228	383	413	321	251	245
Altri Paesi europei	7.179	7.116	7.550	8.695	9.819	9.441	8.821	8.206
Albania	-	-	-	-	-	1.137	1.008	1.305
Ex Jugoslavia	6.901	6.895	7.349	8.695	8.891	8.025	7.325	5.881
Romania	-	-	-	-	-	188	396	893
Africa	526	585	1.117	1.683	2.176	1.443	1.809	2.123
Algeria	-	-	-	-	-	143	161	242
Marocco	226	361	814	1.377	1.803	1.189	1.531	1.660
Asia	55	69	128	167	165	128	127	140
America Centro-nord	11	28	10	25	21	30	51	43
America Sud	25	30	70	60	106	89	133	168
Oceania	3	1	4	2	1	2	4	1
Totale	7.928	8.002	9.107	11.015	12.701	11.454	11.196	10.926

Fonte: Istat

1.2 La tipologia dei delitti

Per un esame del tipo di delitti di cui si rendono responsabili i minori verranno considerati – in quanto più attendibili sotto questo aspetto – soltanto i dati delle statistiche dei minori denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, che escludono, come già si è avuto modo di dire, i minori sotto i 14 anni in quanto non imputabili. Si prenderanno altresì in esame, per rendere più comprensibile il dettaglio dei dati, i tassi di criminalità riferiti a 100 mila minori e non più a 1000 minori come nella criminalità minorile generale.

La tavola seguente, riferita al triennio 1996-1998, mostra il numero medio annuo di minori denunciati secondo il delitto per il quale sono stati denunciati, ogni 100 mila minori.

Tavola 5.4 - Tassi medi annui di criminalità minorile secondo il delitto. Italia. Triennio 1996-1998

Delitti	Italia
Contro la persona	41,1
Omicidio volontario consumato	0,5
Lesioni personali volontarie	15,7
Violenze sessuali	2,6
Contro la famiglia ecc.	1,1
Istigazione e sfruttamento prostituzione	0,1
Contro il patrimonio	144,5
Furto	93,9
Rapina, estorsione, sequestro	14,1
Contro l'economia ecc.	30,4
Produzione e spaccio stupefacenti	22,0
Contro lo Stato ecc.	12,7
Altri delitti	2,3
Totale	239,0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Al tasso di criminalità minorile (239 minori per 100 mila minori residenti) contribuisce in misura determinante – per il 40% – il furto e, in secondo luogo, la produzione e spaccio di stupefacenti. Sono proprio questi i due reati per i quali la percentuale dei minori stranieri denunciati è più alta di quella media conseguita sul totale dei minori denunciati. I minori denunciati per furto sono in grandissima parte provenienti dalla ex Jugoslavia e dall'Albania, così come i minori denunciati per spaccio e produzione di stupefacenti sono in grande maggioranza nord-africani.

1.3 L'Italia a confronto con alcuni Paesi europei

Il tasso di delittuosità generale (numero di delitti denunciati per 1000 abitanti) è l'indicatore più generico ma, probabilmente, anche quello più confrontabile. Ed è un indicatore utile – per quanto i delitti dei minori non incidano in esso che per una piccola parte – per stabilire il seguente, importante, punto di riferimento: eccezione fatta per la Spagna, l'Italia ha il più basso tasso di delittuosità, e cioè circa 54 delitti denunciati l'anno ogni 1000 abitanti contro i 61 della Francia, i 79 della Germania e gli 88 di Inghilterra e Galles. Naturalmente su queste differenze può influire il livello dei delitti non denunciati che, dipendendo dal rapporto di fiducia tra i cittadini da un lato e le forze dell'ordine e la magistratura dall'altro, è forse più alto in Italia che in altri Paesi, ma non certo così alto da spiegare differenze tanto grandi come quella che passa tra il tasso di delittuosità italiano quello di Inghilterra e Galles. In sostanza, il livello effettivo della

delittuosità in Italia è con tutta probabilità inferiore a quello dei Paesi dell'Europa centrale e del Nord.

Nel quadro di una delittuosità generale che certamente non è in Italia più grave che nella maggioranza dei Paesi dell'Unione europea, spicca, sempre in Italia, un modesto tasso di criminalità minorile calcolato come segue: numero di minori denunciati per 1000 minori imputabili. Rapportando i minori denunciati ai minori imputabili si elimina l'influenza della diversa consistenza dei minori imputabili nei Paesi presi come riferimento, ma non si eliminano le differenze nel modo di considerare proprio gli stessi minori denunciati. E tuttavia siamo, ancora una volta, in presenza di differenze di tale entità da escludere che diversità nei criteri di definizione dei minori denunciati possano annullarle. In Italia abbiamo infatti 10 minori denunciati all'anno (per i quali è iniziata l'azione penale) ogni 1000 minori imputabili contro 33 di Inghilterra e Galles, 43 della Francia e addirittura 82 della Germania, mentre per la Spagna non è possibile scendere a questo livello di dettaglio. Se pure considerassimo per l'Italia i denunciati alle procure per i minori (che comprendono anche i minori di meno di 14 anni, non imputabili), anziché quelli per i quali è iniziata l'azione penale, la sostanza non cambierebbe: qualunque criterio possiamo assumere per calcolare la criminalità minorile, quella italiana si rivela comunque e sempre di gran lunga la più bassa nel confronto con Francia, Germania e Inghilterra e Galles.

In conclusione è utile riportare anche un ultimo dato: i minori denunciati rappresentano in Italia il 4% di tutti i denunciati, rispetto al 14% della Germania e al 22% della Francia, paesi che, come si è visto, hanno una percentuale di popolazione minorile imputabile sul totale della popolazione minorile pressappoco uguale a quella italiana.

Tavola 5.5 - Delitti per 1000 abitanti, persone denunciate per 1000 abitanti imputabili e minori denunciati per 1000 minori imputabili per nazionalità. Anno 1998

	Francia	Germania	Inghilterra e Galles ^(a)	Spagna ^(a)	Italia
Delitti per 1000 ab.	60,7	78,7	88,3	17,7	53,7
Persone denunciate per 1000 ab. imputabili	16,1	31,0	11,4	4,0	10,5
Minori denunciati per 1000 minori imputabili	43,5	81,9	33,0	-	9,7

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

1.4 Alcune riflessioni sull'attuale criminalità minorile

È bene sottolineare, a fronte dei dati sopraesposti, come negli ultimi 15 anni la devianza minorile in Italia abbia subito delle trasformazioni, soprattutto in relazione ad alcune manifestazioni inedite che vanno dal bullismo nelle scuole ad altre espressioni di violenza immotivata che esplodono in famiglia o verso terzi. Questa devianza presenta caratteristiche proprie che la differenziano notevolmente da quella tradizionale quantitativamente più rilevante, tanto da essere definita come il “malessere del benessere”. Un fenomeno nuovo, quindi, che si caratterizza per l'ingresso nel mondo della devianza del ceto medio, che in passato era rimasto fuori, e per il coinvolgimento delle ragazze che ne erano finora escluse.

Se è vero dunque che l'identikit del minorenne deviante risulta prevalentemente ancora collegabile al modello tradizionale del ragazzo che abita in un quartiere a rischio, con bassa scolarizzazione, proveniente da famiglia disgregata o incapace di fungere da modello guida, alcuni atti devianti emersi negli ultimi anni si caratterizzano anche per essere commessi da ragazzi che apparentemente appartengono all'area della normalità e non dimostrano un disagio manifesto.

Il cambiamento nelle forme di devianza non è tuttavia avvenuto uniformemente in tutte le aree territoriali: come abbiamo già avuto modo di sottolineare nel capitolo precedente, nelle regioni meridionali emerge una preoccupante situazione relativa a ragazzi passati dalla microcriminalità a reati più gravi, come per esempio quello dello spaccio di stupefacenti, sui quali gioca un ruolo importante la criminalità organizzata.

Inoltre si fa strada una devianza “altra”, quella dei ragazzi stranieri che in questi anni sono immigrati in Italia, i cui reati sono prevalentemente il furto o lo spaccio. Anche questi ragazzi, come coloro che sono coinvolti in attività mafiose, sono strumenti nelle mani di adulti che li indirizzano a commettere particolari tipi di crimine.

Per quanto riguarda la devianza femminile che in passato risultava essere quasi inesistente, se non consideriamo quella delle ragazze straniere (soprattutto nomadi, zingare) e quella inerente al “malessere del benessere” sopra riportata, essa risulta avere o un carattere “bagatellare” riguardante soprattutto furti in grandi magazzini o coinvolgimenti in conflitti familiari o questioni di vicinato che danno luogo a querele per ingiurie o per diffamazioni. Le ragazze che si trovano coinvolte in reati più gravi sono in genere legate sentimentalmente a ragazzi che hanno partecipato all'atto incriminato.

Per tutti è da rilevare come sugli atti di devianza incida anche un precoce processo di adultizzazione che porta i ragazzi, a differenza di quanto avveniva in passato, ad assumere comportamenti da delinquenti adulti non solo nel gruppo dei pari ma anche in contesti più allargati.

2. La devianza in preadolescenza

Suscita sempre preoccupazione la notizia di comportamenti illegali o asociali (quali aggressioni, furti, estorsioni, danneggiamenti, consumo e spaccio di droghe, fughe, condotte suicidarie, prostituzione) quando gli attori sono dei bambini che attraversano quel periodo dello sviluppo che chiamiamo preadolescenza, compreso fra i dieci-undici anni fino oltre i quattordici, caratterizzato dall'uscita dalla passività della condizione infantile e dall'inizio di cambiamenti repentini e scombussolanti, coincidente all'incirca in Italia con la frequenza della scuola media inferiore.

Per poter intervenire su questo fenomeno occorre anzitutto conoscerlo. È perciò necessario, a prescindere dai dati sopra riportati che riguardano i minori imputabili, interrogarsi su quanto estesa sia l'area della devianza in quest'arco di età, quali caratteristiche abbia e quali interventi di recupero siano possibili per aiutare le personalità in formazione a riportarsi su una strada di crescita corretta.

2.1 Alcuni dati e valutazioni

Misurare quantitativamente la devianza nel periodo della preadolescenza è difficile, anche perché la nozione di devianza può esser dilatata e interpretata in vari modi. Pur tenendo presente che essa non si limita alla commissione di reati, può essere orientativamente utile riferirsi, come segnale indicativo di una tendenza, alle denunce di minori con meno di quattordici anni ritenuti autori di delitti, rilevando in esse alcuni dati particolarmente espressivi così come emergono dalle statistiche dell'Istat.

- I soggetti infraquattordicenni denunciati sono aumentati da 8756 del 1990, raggiungendo un picco di 10.815 nel 1995, per scendere progressivamente negli anni successivi fino a 7865 nel 1998; una dinamica analoga ha avuto il totale dei minorenni denunciati, che da 41.051 nel 1990 è salito a 46.051 nel 1995 per ridiscendere fino a 42.107 del 1998; la percentuale degli infraquattordicenni sul totale dei minorenni denunciati è stata sempre superiore di poco al 20%, con un picco alto del 23,76% nel 1996 e il minimo del 18,18% nel 1998.
- Le femmine infraquattordicenni denunciate per delitti, che erano 3082 nel 1990, sono salite a ben 4683 nel 1995 per scendere negli anni successivi fino a raggiungere 2779 nel 1998; esse hanno costituito sempre una percentuale molto alta del totale delle denunce per delitti attribuiti a degli infraquattordicenni (il massimo nel 1994 con il 45,9%; il minimo nel 1998 con il 33%) e del totale delle denunce per delitti di femmine minorenni (il massimo nel 1996 con il 45,1%, il minimo nel 1998 con il 33%).
- Fra il 1990 e il 1998, in nove anni, ci sono stati in totale 12 ragazze e ragazzi inferiori ai quattordici anni denunciati per omicidio volontario, una media di poco più di uno l'anno.

- Fino al 1996 c'è stata una lieve precocizzazione dell'età della delinquenza minorile, con l'aumento della percentuale di infraquattordicenni sul totale dei minori denunciati per reati e l'abbassamento dell'età della segnalazione di comportamenti costituenti reato, tendenza però rientrata negli anni.
- Di 7657 ragazze e ragazzi al di sotto dei quattordici anni denunciati per delitti nel 1998 poco più di un quarto, 2115 (27,6%), avevano agito da soli, mentre 4583 (59,9%) erano correi con altri minorenni, 652 (8,5%) con maggiorenni e 307 (4%) con maggiorenni e minorenni (le proporzioni sono simili per gli anni precedenti).

A commento di questi dati è possibile formulare alcune osservazioni.

- Il numero dei minorenni infraquattordicenni denunciati per delitti oggettivamente non è elevato e neppure deve destare un particolare allarme, se si considera che varie denunce si riferiscono anche a fatti, come i reati colposi, che si fa fatica a comprendere nella nozione di devianza, o a condotte che oggettivamente rientrano fra i reati cosiddetti "bagatellari", di scarso significato sociale; peraltro consideriamo che le cifre delle denunce rappresentano un numero inferiore rispetto alla realtà, essendo il sommerso molto elevato.
- Questa valutazione è confermata dal fatto che sono stati pochissimi gli infraquattordicenni denunciati come autori o concorrenti nel commettere il reato di violenza che consideriamo più grave, l'omicidio volontario.
- Nel periodo più recente abbiamo una lieve diminuzione della criminalità minorile e di quella degli infraquattordicenni in specie, che può spiegarsi sia con il minore numero di nati in quelle fasce d'età sia con politiche sociali e giudiziarie più attente ai bisogni.
- Ogni anno mediamente più del 40% degli infraquattordicenni denunciati per delitti in Italia sono femmine e queste ultime commettono quasi unicamente, in percentuali superiori al 90% sul totale dei reati per cui sono denunciate, delitti contro il patrimonio e soprattutto furti in alloggio; emerge dunque un problema specifico di criminalità femminile, che appare più precoce per età rispetto a quella dei maschi, ed è concentrata in piccoli gruppi di zingari.
- Anche fra gli infraquattordicenni c'è una notevole incidenza di minori stranieri denunciati, con una devianza giovanile sovrarappresentata rispetto a quella media della popolazione dominante quale conseguenza del rapporto conflittuale e della difficile comunicazione con l'altra cultura, dell'emarginazione e delle povertà materiali, ma anche perché in questi ragazzi si affievolisce la consapevolezza delle regole e dei valori del proprio gruppo senza che interiorizzino ancora regole e valori nuovi attraverso una partecipazione sociale.
- Come suggeriscono i dati sulla correttezza, per la commissione di reati – come per molte altre espressioni di devianza (l'assunzione di droghe, il bullismo a scuola ecc.) – la dimensione del gruppo, e qualche volta del "branco", dei coetanei è

costitutiva e rafforzativa della maggior parte dei comportamenti devianti dei giovanissimi.

- Può ritenersi sottostimato il dato statistico dei reati commessi da infraquattordicenni in concorso con maggiorenni: il fatto è che raramente, quando un infraquattordicenne delinque, si riesce a risalire al familiare adulto o all'estraneo che ha cooperato o, addirittura, lo ha costretto.

2.2 Le caratteristiche della devianza in preadolescenza

Le considerazioni sopra riportate possono completarsi con l'esame di alcune caratteristiche specifiche della devianza dei preadolescenti, puntando l'attenzione su tre situazioni che toccano in modi diversi questa fascia d'età: la devianza "diffusa", la delinquenza degli zingari e l'illegalità nei territori ad alta densità criminale. Un quarto problema, il cosiddetto "bullismo" nella scuola e nei suoi dintorni, verrà approfondito in seguito.

C'è fra i preadolescenti una larga fascia di devianza che potremmo definire "leggera". Varie indagini e testimonianze di operatori e di giudici minorili evidenziano che molti ragazzi, anche i migliori, in un periodo critico del loro sviluppo che si caratterizza per atteggiamenti di tensione verso l'autonomia e di opposizione agli adulti fino a quel momento significativi, tengono condotte dissociali, diverse da quelle stabilite dalle regole di conformità sociale o legale: tali le violenze nell'ambito familiare contro i genitori e i fratelli, le piccole e grandi angherie e sopraffazioni fra coetanei, l'offesa contro il professore e la contestazione rivolta alla scuola, gli agiti distruttivi contro i luoghi e segni di partecipazione sociale (gli edifici pubblici, le panchine, i parchi giochi, le insegne stradali), il furto nel grande magazzino come bravata, la guida di veicolo privi di patente o assicurazione o senza casco, il fumo di droga leggera passandola all'amico (come una volta ci si passava la sigaretta), il rumore con il ciclomotore truccato per andare più forte, la bugia sulle proprie generalità quando si è fermati dalla polizia per paura della contravvenzione ecc. Queste trasgressioni, quasi sempre occasionali o di ridotto periodo e che spesso non vengono neppure alla luce, nella maggior parte dei casi esprimono una fase di crisi, quasi fisiologica alla crescita, o corrispondono a momenti di difficoltà nelle relazioni con i familiari o con le figure di autorità. Il ragazzo, la ragazza, ha chiaro il senso di protesta della sua condotta (verso la famiglia, la scuola, le istituzioni), ma poco quello della sua gravità e delle sue conseguenze (sa soprattutto che non deve farsi sorprendere).

È stato già sottolineato come la devianza dalle regole degli infraquattordicenni appaia quantitativamente e qualitativamente rilevante in alcuni gruppi socialmente sfavoriti. Essa tocca ancora marginalmente i preadolescenti stranieri (che qualche rara volta sono sorpresi a vendere droga), rilevandosi invece negli adolescenti, ma riguarda specificamente i preadolescenti zingari impiegati per la commissione di furti, essenzialmente furti in alloggi, contando sull'impunità che deriva loro dall'età inferiore ai quattordici

anni. Si tratta però di condizioni di sfruttamento alle quali non parrebbe corretto attribuire la qualificazione di delinquenza minorile, perché in realtà risultano collegabili alla criminalità degli adulti di cui i minori sono vittime (il riferimento è anche, come già sottolineato, al reclutamento di minori da parte di associazioni di tipo mafioso). Peraltro si deve constatare che molti di questi ragazzi stabilmente tengono una condotta oggettivamente deviante, che rappresenta l'inizio precoce di carriere delinquenziali.

Quella dei preadolescenti zingari che rubano, in maggior parte appartenenti a famiglie rom emigrate in Italia a ondate successive, a partire dagli anni Sessanta e ancora negli ultimi anni, dopo la dissoluzione dei Paesi di oltrecortina e la tragedia della Jugoslavia, è una situazione che interessa minori di entrambi i sessi, ma soprattutto minori di sesso femminile. Quasi tutte le preadolescenti denunciate come autrici di furti in appartamenti appartengono a famiglie zingare.

Se sulla situazione dei bambini zingari torneremo anche in seguito, è bene tuttavia sottolineare come il problema vada considerato sotto il duplice profilo della protezione dei minori e della presa in carico dei problemi sociali del gruppo etnico di appartenenza, partendo dal riconoscimento delle sue ragioni.

La popolazione zingara, per fattori politici ed economici, attraversa forse la più grave crisi della sua storia e, per motivi materiali di sopravvivenza oltre che culturali, ricorre alle risorse della popolazione maggioritaria che la ospita, utilizzando i minori nell'elemosina, nel piccolo furto o nelle attività marginali (la vendita di fiori, il lavaggio dei vetri ai semafori ecc.). Uno sviluppo deterioro di questa crisi ha portato una minoranza a delle scelte criminali, rivolte a un rapido arricchimento, attuate attraverso l'utilizzo sistematico dei minori giovanissimi. Sono addestrati e poi impiegati per compiere furti, generalmente in appartamenti, sia bambini delle famiglie zingare che si trovano in Italia, sia bambini "acquistati" dalla famiglia di origine rimasta in un altro Stato e trasferiti presso una famiglia zingara in Italia, i cosiddetti *argati*. Caratteristiche di questo fenomeno sono l'abbassamento dell'età degli autori, che si trovano perfino fra ragazzi di otto-dieci anni, la presenza di modalità di esecuzione tipiche (il forzare le porte e le finestre con grossi cacciaviti) chiaramente determinate dagli adulti, la sottrazione quasi solo di oro e gioielli (e cioè di oggetti di valore che interessano gli adulti e non i minori, e destinati comunque agli adulti). Tutto questo in una dimensione organizzativa che oltrepassa la famiglia e il clan allargato, che prevede fabbricazione generalizzata di documenti falsi, ripartizione dei territori, pianificazione del reclutamento dei minori, predeterminazioni precise delle modalità delittuose, apprestamento di sistemi di difesa legale.

Altro tipo di devianza è quella grave ed endemica di fasce di preadolescenti in taluni quartieri o periferie di grandi città o in zone di subcultura criminale o a forte presenza di associazioni di tipo mafioso, già approfondita precedentemente. Emerge in questo caso l'esistenza di una grande eterogeneità di situazioni, che va da ragazzi che trascorrono la maggior parte del tempo libero in strada e si inseriscono in gruppi devianti, al

bullo del quartiere, al figlio del mafioso o del camorrista che respira in famiglia un modello ideologico di dominio, del padre forte e prevaricatore, alternativo a quello della società civile, al *muschillo* inserito in piccoli gruppi criminali di controllo delle attività illegali che variano dalla vendita di tabacchi esteri al gioco clandestino.

Abbiamo dei preadolescenti che iniziano a esprimere il loro disagio all'interno di gruppi devianti, si uniscono con altri minori che si trovano nello stesso percorso di disadattamento, si isolano in una cultura giovanile a rischio.

Tutti questi ragazzi hanno in comune l'esclusione dai benefici della cittadinanza sociale e la privazione pedagogica, il non acquisire le regole di vita societaria o l'essere sollecitati a trasgredirle e disprezzarle, l'affermare una propria identità marginale proprio attraverso le modalità della trasgressione.

Queste condotte devianti dei preadolescenti sono riconducibili soprattutto a situazioni ed esperienze familiari, amicali, sociali e di degradazione urbana, e solo in minima parte a problemi delle personalità. Scarsamente incide la componente della povertà. Anche quando apparentemente la trasgressione appare individuale, essa richiama quasi sempre a condizioni di marginalità sociale, economica, scolastica che – ritardando la maturazione o comunque incidendo sulla capacità di giudizio – possono facilitare le singole condotte o i modi di vita diversi rispetto ai modelli legali o sociali. I percorsi di disadattamento più gravi paiono l'effetto di più fattori cumulativi di disagio e sofferenza.

2.3 Quali risposte

I sentimenti di ansia e timore con cui sono vissute le notizie di eventi eclatanti e gravi che coinvolgono come attori devianti dei preadolescenti hanno portato come reazione alla proposta di introdurre per loro nuove misure di sicurezza e di ordine, attraverso strumenti repressivi di natura contenitiva. In particolare si chiede che, per difesa sociale, anche i preadolescenti, che oggi non sono penalmente imputabili, possano essere processati ed eventualmente puniti con la condanna al carcere. Si sostiene in questo modo che il processo penale educa e che con l'applicazione di una pena si favorisce la responsabilizzazione dei ragazzi sul piano individuale, si riesce a far passare il messaggio che la delinquenza è un modello poco efficiente da seguire, si ostacola la loro strumentalizzazione da parte degli adulti.

Questa proposta va in direzione contraria rispetto alle regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, approvate dall'Onu a New York il 29 novembre 1985, che all'art. 4 prevedono che «in quei sistemi giuridici che riconoscono la nozione di soglia della responsabilità penale, tale inizio non dovrà essere fissato ad un limite troppo basso, tenuto conto della maturità affettiva, mentale e intellettuale». Anche la Raccomandazione n. (87) 20 sulle risposte sociali alla delinquenza minorile, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 17 settembre 1987, invita all'art. 2 a incoraggiare lo svi-

luppo di procedure di degiurisdizionalizzazione e di ricomposizione del conflitto al fine di evitare ai minori la presa in carico da parte del sistema della giustizia penale, mentre abbassando l'età dell'imputabilità si allargherebbe il sistema penale a nuovi soggetti.

Anche la Corte costituzionale ha ripetuto varie volte che per i minori l'intervento penale – con l'applicazione di una pena o di una misura di sicurezza – deve costituire l'ultima estrema risorsa cui ricorrere quando proprio ogni altra possibilità educativa o di protezione risulta inutile. Specificamente essa ha affermato fin dalla sentenza n. 46 dell'11 aprile 1978 che «l'ordinamento italiano [...] ha provveduto a sviluppare istituti e servizi che dovrebbero rendere residuale l'internamento dei minori nei riformatori giudiziari e nelle prigioni scuola» dovendosi sperimentare prima ogni altra possibilità il recupero «di soggetti non ancora del tutto maturi dal punto di vista fisiopsichico».

Oltre che in forza di questi richiami importanti, per molte altre ragioni un abbassamento della soglia dell'imputabilità dei minori in Italia sarebbe inutile e controproducente.

Sulle devianze diffuse dei ragazzi che frequentano la scuola media inferiore bisogna intervenire con ben altri strumenti che non quello del processo penale, e anche i problemi di devianza più gravi hanno bisogno di risposte che incidono sulle relazioni sociali e educative di riferimento e non della pena. L'ingresso di sette-ottomila nuovi processi penali all'anno per gli infraquattordicenni, che inflazionerebbe la giustizia minorile, costituirebbe uno spreco per condotte lievissime e occasionali e un diversivo rispetto alla messa in moto di più opportune risorse educative e sociali indispensabili per le situazioni più gravi.

Inoltre mantiene pieno valore la presunzione del legislatore che al di sotto dei quattordici anni un ragazzo non deve essere sottoposto a processo perché non ha ancora raggiunto una sufficiente maturità; ciò è ancora più vero considerando che, malgrado la maggiore scolarizzazione, oggi i preadolescenti crescono come persone autonome e diventano responsabili più tardi rispetto ai loro coetanei di ieri.

La preadolescenza è caratterizzata da una tensione verso l'autonomia che implica il passaggio attraverso la messa in discussione dei modelli acquisiti nella prima infanzia i quali, per essere elaborati, devono essere contestati. Siamo infatti nell'età della impulsività, della trasgressione, dell'imitazione, della facile suggestionabilità, della vulnerabilità biologica e psichica, della protesta. Il preadolescente traduce il suo disagio, la sua difficoltà di stabilire delle relazioni sulle nuove basi o di introiettare le regole attraverso delle condotte asociali che gli adulti fanno fatica a comprendere. Proprio per questa ridotta capacità di seguire le regole e di adeguarvisi non appare giusto mettere in moto il meccanismo del processo penale e applicare la sanzione quando tali regole sono violate.

Un'ultima decisiva ragione è che per questi preadolescenti la pena, minacciata o realmente inflitta, comunque non serve come strumento di recupero. Pare assurdo pensare che un ragazzo fragile sia curato mettendolo insieme ad altri nella sua stessa, quando non peggiore, situazione, inducendolo a identificarsi in una figura deviante.

È auspicabile quanto mai che gli interventi vadano in direzione della prevenzione, attuabile anche a scuola, ma non solo, e abbiano come destinatari tutti gli allievi. La scuola deve formare i giovani a una cittadinanza attiva non solo in alcune ore curricolari di educazione civica ma in tutta la sua attività.

Proprio perché la scuola è il luogo dove le condotte devianti si manifestano sotto forma di atteggiamenti prepotenti e arroganti dei più forti sui più deboli, di piccoli furti, di danneggiamenti, di violazioni delle regole della disciplina ecc., è in classe che possono essere messi in discussione tali comportamenti, proposti dei modelli di solidarietà verso i più deboli, elaborate e introiettate le regole della convivenza civile, sollecitata la formazione di un tessuto di relazioni pacifiche.

Per quelle fasce di preadolescenti che si trovano in particolari condizioni (ragazzi che trascorrono parte del loro tempo in strada, coloro che vivendo in un contesto mafioso sono a rischio criminale, minori che vivono in famiglie e situazioni multiproblematiche, zingari) è necessario proseguire la strada di progetti specifici, utilizzando gli spazi aperti per esempio dalla legge 285/97 per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e operando in direzione del cambiamento dei contesti di vita per rimuovere le cause.

Se le descrizioni quantitative della devianza dei preadolescenti mettono gli zingari al primo posto per dimensione, occorre per essi un'attenzione specifica che finora è mancata. La questione zingara rischia oggi di diventare soprattutto una questione giudiziaria, perché molti ragazzi sono coinvolti in procedimenti penali e perché i non zingari li vedono soprattutto come dei devianti da reprimere. Si tratta allora di tracciare un itinerario sociale che a partire proprio dai ragazzi più giovani porti questa minoranza etnica a uscire dalla sua condizione di minorità e fare sì che i bambini zingari vivano la loro fanciullezza come gli altri bambini.

L'intervento migliore e meno dispendioso contro la devianza dei preadolescenti zingari è anticiparne il sorgere, attraverso attività di prevenzione generale: ciò significa offerte mirate e generalizzate di opportunità di scuola, tempo libero, socializzazione, che riducano l'emarginazione e, nel contempo, valorizzino in positivo la cultura e le tradizioni zingare.

Di fronte poi a comportamenti in concreto devianti di preadolescenti zingari si risponde come nei confronti di tutte le devianze: con un approccio di tipo educativo – che coinvolga la famiglia e il contesto sociale del gruppo di appartenenza – rivolto a produrre una modifica dei modelli di vita e delle condotte e con un lavoro sociale lento e faticoso per il cambiamento nel suo insieme del gruppo di appartenenza.

3. Il bullismo scolastico

Uno dei problemi che si sono evidenziati in questi ultimi anni nei rapporti tra gli studenti di ogni grado di scuola è il fenomeno del bullismo.

Per una definizione chiara e concisa del termine è utile riprendere le espressioni utilizzate in un questionario di rilevazione del fenomeno, ampiamente utilizzato nelle ricerche sull'argomento condotte in molti paesi d'Europa tra cui l'Italia.

«Diciamo che un ragazzo subisce delle prepotenze quando un altro ragazzo, o un gruppo di ragazzi, gli dicono cose cattive e spiacevoli. È sempre prepotenza quando un ragazzo riceve colpi, pugni, calci e minacce, quando viene rinchiuso in una stanza, riceve biglietti con offese e parolacce, quando nessuno gli rivolge mai la parola e altre cose di questo genere. Questi fatti capitano spesso e chi subisce non riesce a difendersi. Si tratta sempre di prepotenze quando un ragazzo viene preso in giro ripetutamente e con cattiveria. Non si tratta di prepotenze quando due ragazzi, all'incirca della stessa forza, litigano tra loro o fanno la lotta»¹.

3.1 Coetanei ma non pari

Il bullismo costituisce una manifestazione dell'aggressività tra le più deleterie e distruttive. Due sono le caratteristiche fondamentali che lo contraddistinguono: da un lato l'asimmetria di forze tra le due figure direttamente coinvolte nel fenomeno, il bullo e la vittima, dall'altro la sua ripetitività nel tempo. È evidente che queste due caratteristiche si pongono in una relazione circolare, dato che l'asimmetria di forze rende più probabile il ripetersi dell'aggressione del più forte verso il più debole e che tale pratica rende i coetanei sempre meno pari: più potente il bullo e più debole la vittima.

L'aggressione si pone, quindi, non come mera espressione di tratti personologici individuali o come pulsione primaria, ma come drammatica *routine* che rende stabili e palesemente riconoscibili gli aspetti salienti delle parti direttamente coinvolte. Il bullo si configura sempre più chiaramente come un soggetto caratterizzato da aggressività e scarsa empatia, da una buona opinione di sé e da un atteggiamento positivo verso la violenza. La vittima, di contro, tende a chiudersi in atteggiamenti ansiosi e insicuri e a produrre un'immagine negativa di sé, in quanto persona di poco valore e inetta.

È importante sottolineare che il semplice ricorso all'aggressività non differenzia di per sé i ruoli antitetici e complementari del bullo e della vittima. Anche le vittime possono far ricorso a condotte aggressive. Olweus distingue tra vittime passive e vittime provocatrici. Queste ultime, caratterizzate da una combinazione di due modelli reattivi, quello ansioso proprio della vittima passiva e quello aggressivo proprio del bullo, pos-

¹ Menesini, E. e Giannetti, E. *Il questionario sulle prepotenze per la popolazione italiana*, in A. Fonzi, *Il bullismo in Italia*, Firenze, Giunti, 1997, p. 8.

sono avere comportamenti iper-reattivi, instabilità emotiva e irritabilità. Il risultato è una condotta ostile ma inefficace. Proprio la capacità di agire un comportamento aggressivo bene organizzato e funzionale ad acquisire l'obiettivo designato (mortificare l'altro, conquistare una posizione di supremazia, ottenere beni materiali) costituisce appunto lo spartiacque che differenzia le vittime provocatrici dai bulli.

Le condotte da bullo possono assumere forme diverse, di tipo diretto e indiretto: le prime sono costituite da attacchi fisici, come pugni, calci e atterramenti, o verbali, come insulti, minacce e prese in giro; le seconde sono costituite da una serie di dicerie e atteggiamenti di esclusione che intrappolano la vittima ponendola in una luce negativa e condannandola all'isolamento.

Le manifestazioni del bullismo dipendono dall'età e dal genere. Come rilevato da una ricerca di Smorti e altri, con l'età emerge la tendenza a una limitazione nell'uso dell'aggressività fisica ai danni di ambo i sessi, mentre si assiste a un aumento di quelle molestie sottili e indirette, come calunniare ed escludere dalla relazione. Le risposte delle vittime indicano che la maggior parte dei prepotenti è di sesso maschile e della stessa età del soggetto. Questo si verifica nella quasi totalità dei casi per i bambini, che non sono quasi mai vittimizzati dalle bambine. Inoltre, nelle bambine il fenomeno delle prepotenze è più ristretto alle relazioni con i compagni di classe mentre nei bambini si allarga a tutta la scuola.

All'ingresso nella scuola media la situazione dei due generi cambia e si diversifica ulteriormente. Per i maschi il fenomeno delle prepotenze sembra legato a una doppia dinamica, di potere e di matrice sessuale: la prima interessa essenzialmente il rapporto maschio-maschio e sancisce una gerarchia sociale tra chi è più forte e chi è più debole; la seconda riguarda invece il rapporto maschio-femmina ed è piuttosto volta a esprimere differenziazione e attrazione sessuale. Nelle bambine il problema delle prepotenze si presenta in maniera diversa. Per quanto sia preminente la dinamica di tipo sessuale con i bambini, esiste tuttavia anche il fenomeno delle prepotenze con soggetti dello stesso sesso, secondo modalità più sottili e nascoste che non tendono comunque a stabilire una gerarchia di potere esplicita e chiaramente riconoscibile ma che, al contrario, in casi estremi possono addirittura confondersi con relazioni di amicizia.

3.2 Una nicchia ecologica condivisa ma nascosta

Il bullismo, secondo la prospettiva teorica inaugurata da Bronfenbrenner, può essere concepito come una "nicchia ecologica", delineata in primo luogo dalla drammatica complementarità del bullo e della vittima. Non si tratta tuttavia di una cellula isolata, dato che risulta bene inserita e trova un terreno di sviluppo e sostegno nel contesto più ampio del gruppo dei coetanei, in modo particolare della classe.

Il bullo non agisce isolato. Spesso può contare sulla cooperazione di altri compagni o su astanti che non intervengono e approvano tacitamente. Ciò è comprovato dal giudizio espresso dalle vittime nei confronti dei compagni e verificato da ricerche osservative condotte sul campo, che individuano a sostegno dell'azione esercitata dal bullo sia quella di compagni che partecipano direttamente al compimento dell'azione di sopraffazione, sia quella di soggetti che, a guisa di pubblico, incitano e sostengono emotivamente il bullo, sia infine, quella di chi, con la propria indifferenza, contribuisce a far calare il velo del silenzio e dell'omertà.

L'analisi degli atteggiamenti dei membri del gruppo nei confronti del prepotente e della vittima aggiunge un altro elemento a sostegno dell'idea che il bullismo non è un fenomeno estraneo alla cultura dell'infanzia e dell'adolescenza. I compagni, nella quasi totalità dei casi, esprimono nei confronti della vittima antipatia e rifiuto, mentre l'atteggiamento verso il bullo varia in rapporto a circostanze diverse, inerenti a fattori individuali e contestuali. In ogni caso, anche se nel corso dell'età il bullo appare progressivamente sempre più rifiutato da buona parte dei coetanei, ciò non significa affatto che non susciti in altri simpatia e ammirazione. Da una ricerca sociometrica di Tomada e Tassi emerge che l'esercizio delle prepotenze non compromette la desiderabilità amicale né del bullo né dell'amico di questi, ma fa sì che entrambi rappresentino nel gruppo un polo di attrazione. Il punto fondamentale è che l'elemento caratterizzante la rete dei rapporti dei bulli è l'avere come amici compagni prepotenti e non vittimizzati. Un fatto questo che verifica la possibilità del bullo di contare sull'aiuto, il sostegno e quindi anche sulla comprensione di altri membri della classe.

L'azione del gruppo dei coetanei nel sostenere il fenomeno del bullismo assume anche forme più indirette, come quelle che si esprimono nel gioco sottile delle aspettative e della condivisione di modelli di comportamenti attesi, interagendo dinamicamente con il progressivo configurarsi dei ruoli del bullo e della vittima. Tale gioco, una volta attivato, contribuisce all'etichettamento di certi bambini come bulli e di altri come vittime e, per questa via, da un lato crea i contesti sociali atti alla loro perpetuazione, dall'altro fa interiorizzare a bulli e vittime modalità di azione conformi al proprio ruolo.

Il contributo teorico di Emler e Reicher, relativo al più ampio problema della devianza giovanile, ci spinge ancora più avanti, facendo intravedere l'idea che i ragazzi possano assumere il progetto di acquisire e consolidare una reputazione, qual è appunto quella del bullo, non conforme ai principi etici e alle norme sociali. Per varie ragioni, essi possono sviluppare un atteggiamento di sfiducia e talvolta di sfida verso l'ordine istituzionale globale, e giungere così a cercare un proprio spazio nella società al di fuori di tale ordine, in una sorta di sistema informale che costruiscono con i coetanei che vivono le stesse esperienze. Il gruppo dei coetanei, come nel caso delle varie bande, offre ai suoi membri l'opportunità di vivere in un ambiente in cui le regole formali della società sono sostituite da altre regole, elaborate dallo stesso gruppo secondo una logica trasgressiva. In questo contesto, il bullismo costituirebbe sia una modalità di sopravvi-

venza in un mondo in cui l'autorità sembra non costituire alcun sostegno, sia un modo di comunicare quello che si è o si pretende di essere acquisendo una reputazione oppositiva e deviante.

Se da un lato si intravedono molti elementi di continuità tra il bullismo e aspetti del macrosistema, ovvero della società nel suo complesso – in cui è ricorrente la celebrazione dell'affermazione personale anche a costo dell'aggressione – dall'altro emerge una sorta di separazione, anche se, come vedremo più avanti, del tutto apparente e formale, tra il mondo dei bambini e quello degli adulti. Dai dati della ricerca sopracitata emerge infatti che genitori e insegnanti sono prevalentemente ignari della portata del fenomeno e che è scarsa la comunicazione adulto-bambino sul problema. Anche coloro che hanno la necessità di chiedere urgentemente aiuto agli adulti – le vittime – rimangono mute, nel migliore dei casi perché si aspettano scarsa attenzione, nel peggiore perché si sentono in colpa per non essere abbastanza forti da rispondere alle prepotenze. I bulli, del resto, se da un lato non hanno alcuna ragione per sollevare il problema, dall'altro si ritengono comunque destinatari di approvazione e rinforzo.

3.3 Un rischio progressivamente crescente

Da un'ampia ricerca condotta in varie parti di Italia⁸ emerge che il bullismo a scuola costituisce un fenomeno diffuso, con indici complessivi che vanno dal 41% nella scuola primaria al 26% nella scuola media per quanto riguarda il numero degli alunni oggetto di prepotenza. Quando poi viene chiesto ai soggetti di valutare il numero di compagni implicati come vittime, circa il 61% nella scuola elementare e il 53% nella scuola media ritengono che ve ne siano almeno tre per classe. Se i dati della ricerca italiana vengono posti a confronto con quelli di altri Paesi ne emerge a prima vista un quadro sconcertante, dato che risultano assai più elevati, ad esempio quasi doppi di quelli ottenuti nel Regno Unito. Ciò non significa però necessariamente che nelle scuole italiane la sopraffazione sia più praticata che altrove. Il divario tra i dati italiani e quelli internazionali potrebbe essere da attribuire a un modo diverso di interpretare e vivere il fenomeno. Come suggerisce Fonzi probabilmente nel nostro Paese, a differenza di altri, il conflitto è più tollerato e porta meno frequentemente alla rottura dei rapporti, assumendo quindi una minore rilevanza che induce a una più diffusa ammissione sia da parte di chi agisce che di chi subisce.

In linea con i dati raccolti in altri Paesi, si registra una sensibile diminuzione del fenomeno nel passaggio dalla scuola elementare a quella media. Sebbene la questione rimanga da approfondire, è plausibile ritenere che a questa diminuzione quantitativa del fenomeno corrisponda il suo progressivo acuirsi. In altre parole, come si verifica per l'aggressività in generale, è possibile che il bullismo, da fenomeno per molti versi tollerabile e fisiologico tra i bambini, diventi indice di serio rischio nella pubertà, in quanto momento significativo di definizione dell'identità personale, di sé nel gruppo

dei coetanei, dei rapporti con il proprio e l'altro sesso, di adesione o meno a gruppi devianti. In ogni caso, la possibilità che determinati soggetti permangano nel ruolo del bullo e della vittima determina un rafforzamento e una radicalizzazione dei rispettivi ruoli, con l'accentuarsi del rischio di una progressiva canalizzazione delle traiettorie dello sviluppo verso direzioni patologiche e devianti. Per le vittime si prospetta, nell'immediato, una progressiva perdita di sicurezza e autostima che può concretizzarsi in attacchi di ansia, somatizzazioni e rifiuto di recarsi a scuola; più a lungo termine, il rischio di cadere in stati depressivi anche di grave entità. Di contro, per i bulli vi è il rischio di un uso sistematico e pervasivo della violenza che può concretizzarsi nella criminalità.

Si tratta tuttavia di rischi e come tali devono essere intesi, per cui appare inappropriata, e a sua volta rischiosa, ogni politica di intervento che in maniera diretta o indiretta etichetti nettamente ogni bambino che si rende attore o vittima di prepotenze. E questo anche riferendosi all'adolescenza, in cui la plasticità dello sviluppo rimane elevata e il superamento dei compiti dello sviluppo si realizza dopo fasi alterne di scelte provvisorie che non risultano irreversibili e non sono quasi mai tali da canalizzare in un percorso obbligato. Riferendosi poi all'età infantile, predire esiti evolutivi marcatamente negativi sulla base di episodi di prepotenza appare ancora più discutibile.

Sulla contiguità o discontinuità degli atteggiamenti da bulli e di fenomeni ben più gravi che vedono l'uso di forme estreme di violenza, di maltrattamento psicologico e di rifiuto per fini diversi che vanno dall'estorsione, all'abuso sessuale e all'affermazione personale fine a se stessa, non si può dire molto. Probabilmente, come si verifica in analoghi domini della psicologia e della psicopatologia dello sviluppo, gli episodi gravi sono anticipati da quelli lievi, ma questi ultimi risultano dei cattivi predittori dei primi.

3.4 Chi è il colpevole?

Ai fini della previsione, ma anche a quelli dell'intervento, è importante comprendere le cause del bullismo o le concomitanze che a esso si associano, secondo una relazione circolare.

Dalle ricerche a disposizione vengono smentiti alcuni luoghi comuni che tendono a porre il bullismo in relazione a particolari fattori socioambientali e a caratteristiche fisiche dei soggetti. Sembrerebbero, infatti, sostanzialmente disattese le ipotesi, spesso avanzate dagli insegnanti, secondo le quali un alto numero di studenti per classe e l'ampia dimensione della scuola sarebbero correlati positivamente con la presenza di prepotenze. Neppure avrebbero incidenza lo scarso rendimento scolastico dei soggetti coinvolti e lo svantaggio socioeconomico. Anche altri facili parallelismi non hanno retto alle verifiche empiriche: i bambini che subiscono prepotenze non sono portatori di caratteristiche fisiche particolari, come avere i capelli rossi, essere obesi o portare gli occhiali.

Un'ipotesi che con particolare attenzione è stata sottoposta al vaglio dei ricercatori è quella secondo la quale il bullismo sarebbe connesso a deficit di natura sociocognitiva, come nel caso di molte condotte aggressive. Le ricerche in proposito inducono tuttavia a non generalizzare alla categoria dei bulli i risultati ottenuti con la più ampia popolazione dei soggetti aggressivi e, in particolare, a non attribuire ai bulli quelle manifestazioni dell'aggressività di natura impulsiva, che si caratterizzano per la compromissione della funzione cognitiva, spesso in concomitanza ad un'alterazione delle funzioni eccitatorie. Le ricerche ascrivono piuttosto ai bulli un'elevata capacità di pianificazione dell'azione aggressiva, di manipolazione delle situazioni per proprio vantaggio personale, come pure l'abilità di tenere conto degli stati mentali dell'altro. Sebbene costituisca oggetto di approfondimento, l'ipotesi del deficit sociocognitivo si applica con maggior successo alle vittime, che di fatto risultano meno capaci di affrontare la realtà sociale anche ai fini dell'immediato e del vitale interesse della difesa personale.

Sembrerebbe invece esserci una correlazione con i contesti educativi e di socializzazione, in prima istanza quelli relativi all'influenza familiare.

Gli studi relativi al clima familiare hanno evidenziato l'incidenza negativa sia di uno stile educativo permissivo e tollerante, sia di quello coercitivo. In entrambi i casi è probabile l'assunzione da parte del bambino di condotte aggressive, nel primo caso per l'incapacità a porre adeguati limiti al proprio comportamento, nel secondo per la tendenza a legittimare l'uso delle stesse modalità comportamentali esperite nella relazione parentale. Numerosi studiosi sostengono l'utilità di considerare la combinazione delle dimensioni della coesione e del potere all'interno del sistema familiare. Nelle famiglie in cui un alto potere gerarchico si associa a una bassa coesione tra i membri, i figli tenderebbero ad assumere il ruolo del bullo. Al contrario, se è presente un alto grado di coesione, unitamente al venire meno di una struttura gerarchica che marca la differenziazione dei ruoli, si produrrebbe un sistema familiare invischiato, tipico delle vittime.

Anche altri studi riferiti alla coesione interna delle famiglie e al rapporto con l'esterno evidenziano una correlazione con la messa in atto o meno di atteggiamenti da bulli.

Un'altra dimensione significativa inerente al clima familiare è quella che riguarda il sistema di valori del nucleo. I risultati di altre ricerche indicano che i valori trasmessi dai genitori influenzano sia il modo in cui il figlio si relaziona con gli altri, sia il modo in cui risolve le difficoltà della vita. In particolare, i risultati ottenuti verificano che nelle famiglie dei bulli, diversamente da quanto si verifica in quelle delle vittime, le strategie utilizzate per affrontare le difficoltà sono fondate sull'individualismo e l'egoismo.

3.5 Linee di intervento

Vi sono diverse possibilità di intervento sul bullismo che vedono in primo piano un impegno non indifferente della scuola in una articolazione di azioni che vanno però dal piano istituzionale a quello individuale. È necessario che l'intervento venga effettuato secondo una prospettiva sistemica. Non è questo il luogo per soffermarci sulle linee di azione ma è bene sottolineare come in questi ultimi anni siano stati messi a punto una serie di programmi volti a contrastare il fenomeno.

Tali programmi prevedono l'utilizzo di diverse tecniche che vanno dagli incontri di classe per discutere le difficoltà o i problemi personali vissuti, all'attivazione di occasioni di apprendimento cooperativo e di attività positive comuni, a incontri tra insegnanti, genitori e alunni, a colloqui approfonditi con i bulli e con le vittime, a colloqui con i genitori degli studenti direttamente coinvolti nel problema, a incentivazione di forme di aiuto da parte di ragazzi neutrali. È previsto anche l'utilizzo di alcuni ausili quali filmati o opere letterarie che trattano il problema per potenziare la consapevolezza e la comprensione della gravità del fenomeno.

Un'attività complementare e che per molti può risultare maggiormente coinvolgente sul piano emotivo è quella costituita dal *role playing* e da rappresentazioni teatrali. In generale, la drammatizzazione costituisce un efficace tramite per permettere a bambini e ragazzi di sviluppare una maggiore empatia e consapevolezza degli altri, di familiarizzare con situazioni critiche e di appropriarsi di nuovi repertori comportamentali.

È bene sottolineare come l'intervento diretto dell'adulto nelle dinamiche relazionali tra bambini e ragazzi, per quanto sia efficace nel contrastare il fenomeno del bullismo, pone alcuni interrogativi che meritano attenzione. Il problema emerge non tanto nei casi di prepotenza di grave entità – in cui tale intervento, secondo modalità informali e istituzionali, costituisce l'espressione tangibile di una scuola e, più in generale, di una società retta da principi democratici contrari alla logica della sopraffazione – ma in quelli di lieve entità, in cui si corre il rischio di sottovalutare e compromettere le capacità infantili e adolescenziali di risoluzione dei problemi a livello individuale e relazionale. Del resto l'esposizione al rischio può costituire nel breve o nel lungo periodo un fattore di protezione, attivando, in maniera analoga al vaccino, le risorse necessarie per fronteggiare il rischio stesso. Oltre a questo, c'è da considerare il fatto che l'intervento diretto dell'adulto a protezione della vittima ne può ulteriormente indebolire la posizione nel gruppo dei coetanei, confermando la sua incapacità di difesa.

In questa prospettiva, da un lato si ripropone lo spinoso problema di distinguere tra episodi di prepotenza di diversa entità, al fine di modulare l'intervento diretto, dall'altro, si delinea l'utilità di una strategia di prevenzione generalizzata, volta ad affermare un ordine democratico e a potenziare le risorse dei più deboli, a prescindere dall'immediato verificarsi di episodi di bullismo.

4. La violenza dei minori in famiglia

Un ultimo tema che ci sembra opportuno affrontare, anche se solo per accenni, è quello della violenza agita da minorenni nei confronti dei propri genitori. Si tratta di una violenza spesso messa a tacere poiché ritenuta non solo inusuale, ma anche difficilmente incasellabile entro schemi di pensiero precostituiti, che vedono solitamente i bambini e gli adolescenti come vittime dei genitori e non il contrario.

Da svariate ricerche condotte in diversi paesi – come emerge in un recente articolo di Lessio in «Psichiatria generale e dell'età evolutiva», a cui faremo costante riferimento – risulta che l'aggressione nei confronti del genitore è frequente e che si tratta di un atto che causa profonde sofferenze morali sia in chi lo pone in essere sia in chi lo subisce: quest'ultimo, infatti, il più delle volte tace, impedendo in tal modo ai servizi di attivare forme di aiuto e interventi di prevenzione. Se l'aggressività dei minori nei confronti dei propri genitori può essere considerata, alla stregua degli atti di devianza, fisiologica nell'età adolescenziale – quindi destinata col tempo ad attenuarsi – è anche vero però che essa assume caratteristiche inaccettabili e patologiche quando diventa violenza costante e prolungata.

Secondo alcuni studi e approfondimenti in materia psichiatrica, è possibile individuare alcuni contesti familiari che potrebbero favorire l'insorgenza delle violenze dei minori.

- Famiglie in cui i genitori non pongono limiti ai figli. La mancanza di regole e di inquadramento rende il ragazzo insicuro e gli richiede di acquisire una posizione di indipendenza per la quale non è ancora pronto. Si ipotizza una perturbazione dell'autorità degli stessi genitori e si registra nelle ricerche una estrema tolleranza dell'ambiente familiare di fronte alla violenza.
- Famiglie in cui i genitori sono iperprotettivi nei confronti dei figli. A causa dell'accettazione e della soddisfazione ripetuta di tutti i desideri da parte dei genitori, il ragazzo vive sentimenti di massima potenza e di non riconoscimento dei limiti, che tende continuamente a verificare anche tramite comportamenti tirannici verso le figure parentali.
- Famiglie in cui il bambino assume il ruolo di genitore. Sono famiglie in cui il bambino si trova a sostenere un genitore, generalmente unico, svolgendo nei suoi confronti una sorta di funzione controfobica e antidepressiva. Questa assunzione di ruolo può divenire talmente insopportabile da condurre al rigetto violento dei sentimenti di identificazione con il proprio genitore.
- Famiglie in cui il ragazzo è oggetto di conflitti parentali. In questo caso uno dei genitori metterebbe il figlio contro il *partner*, fino a indurlo alla violenza.
- Famiglie in cui i minori sono stati vittime di maltrattamento da parte dei genitori. La causa d'origine delle violenze del minore potrebbe risalire alle negligenze (carenze affettive) o agli abusi di cui lo stesso è stato oggetto in passato.

- Famiglie di tipo incestuoso. La violenza testimonia la difficoltà dell'individuo di acquisire una propria identità e autonomia a causa del legame incestuoso stabilito con uno dei due genitori.

Ma è doveroso sottolineare come l'aggressività verso i propri genitori possa essere anche legata ai disturbi del soggetto stesso. Le patologie maggiormente connesse alle manifestazioni del problema risultano le ossessioni e le psicosi, che avremo modo di approfondire nel successivo capitolo sulla salute. La violenza sarebbe in questo caso associata a problemi depressivi che testimoniano fragilità narcisistica, bassa autostima, idee suicidarie, inibizione psicogena della sfera cognitiva, inquietudine affettiva e difficoltà a superare le frustrazioni.

Altre spiegazioni della violenza sui propri genitori vengono dalle teorie sociologiche della devianza, alcune delle quali spostano la responsabilità familiare in ambito più prettamente sociale, con l'incidenza di un gruppo dei pari o di un ambiente di vita violento, mediato dalla "civiltà delle immagini".

La violenza sui propri genitori, che non sempre emerge dalle statistiche sulla devianza, è comunque un campanello d'allarme che ci fa interrogare ancora una volta sul ruolo della famiglia e sulla trasmissione dei valori da una generazione all'altra.

Assicurare benessere: i problemi della salute

Nel precedente rapporto del 1997 sulla condizione dell'infanzia è stata ampiamente analizzata la condizione dei soggetti in formazione in relazione alla salute, sia fisica che psichica.

Non ripeteremo quindi situazioni già prese in considerazione in quella sede né cercheremo di dare un panorama generale della situazione sanitaria che riguarda l'infanzia e l'adolescenza. Ci limiteremo ad affrontare alcuni temi che ci sembrano meritevoli di un particolare approfondimento o che presentano aspetti significativi di novità.

Dobbiamo però innanzi tutto rilevare come la situazione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese sul piano della salute sia piuttosto buona e in costante miglioramento.

Ce lo dicono i dati sulla mortalità in questa fascia di età e i dati sulla riduzione dell'Aids pediatrico e ce lo dice il fatto che l'attenzione alla salute dell'infanzia e dell'adolescenza si è notevolmente accentuata nel nostro Paese anche con riguardo a temi del tutto nuovi – come quelli relativi al disagio e alle patologie in età evolutiva – su cui in questi ultimi anni vi sono stati numerosi e diversi apporti provenienti dalle discipline psichiatriche, psicologiche, sociologiche e pedagogiche che hanno molto ampliato le conoscenze e gli interessi scientifici su queste tematiche. E non è da sottovalutare il fatto che risultino essere stati attuati molti interventi in questo settore da servizi diversi: le neuropsichiatrie infantili, i servizi psichiatrici e i dipartimenti di salute mentale, i servizi per le tossicodipendenze, i consultori, i servizi sociali, i gruppi operativi per l'educazione alla salute, i provveditorati e le istituzioni scolastiche stesse.

Nell'approfondire alcuni di questi temi ci sembra opportuno partire innanzi tutto dall'analisi della mortalità in questa fascia di età.

1. La mortalità

1.1 Uno sguardo al periodo 1991-1997

La mortalità nelle classi infantile e adolescenziale è costantemente diminuita nel periodo 1991-1997, sia in valori assoluti che per quanto riguarda i tassi di mortalità. La riduzione maggiore si è registrata nel primo anno di vita, ma riduzioni si sono avute pure nelle classi di età 1-4 e 5-14 anni e, conseguentemente, nel complesso della classe d'età 0-14 anni. Si è in presenza, in sostanza, di una riduzione della mortalità che riguarda tutte le classi d'età fino ai 14 anni compiuti e tutti gli anni del periodo considerato. Ciò ha consentito al nostro Paese di recuperare pressoché completamente lo svantaggio che accusava in questo ambito rispetto all'Unione europea.

Tavola 6.1 - Quozienti di mortalità per classe di età per 100 mila abitanti delle stesse età per nazionalità - Anno 1997

Classi di età	Ue ^(a)	Francia ^(a)	Germania	Regno Unito	Spagna ^(a)	Italia
0 anni	551,2	487,1	496,2	584,6	518,2	558,0
1-4 anni	28,7	27,6	28,1	26,2	36,0	29,0
5-14 anni	16,2	14,9	13,3	14,7	18,7	16,2
0-14 anni	52,5	48,1	46,0	54,2	52,9	53,7

^(a) Dati relativi al 1996

Fonte: elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Eurostat

In valori assoluti, i morti della fascia 0-14 anni sono passati da 6469 nel 1991 a 4536 nel 1997, con una diminuzione di 1933 unità e del 29,9%, ovvero più di un quarto dei morti del 1991. Il tasso di mortalità per 100 mila abitanti relativo all'età 0-14 (numero di morti all'anno per 100 mila abitanti di 0-14 anni) è passato da 71,8 a 54,1. I tassi di mortalità per le singole età, per 100 mila abitanti delle stesse età, sono tutti diminuiti.

Tavola 6.2 - Tassi di mortalità (per 100 mila abitanti della stessa età) per classe d'età. Italia - Confronto anni 1991 e 1997

Anni	0 anni	1-4 anni	5-14 anni	0-14 anni
1991	837,9	31,1	19,4	71,8
1997	554,6	29,5	16,3	54,1

Fonte: elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

La mortalità nel primo anno di vita (5,55 per 1000 abitanti nel 1997) continua a essere estremamente più elevata della mortalità nella classe d'età 1-4 (0,29 per 1000 abitanti) e, ancor più, della mortalità nella classe d'età 5-14 (0,16 per 1000 abitanti), nella quale si registra il valore più basso tra tutte le fasce di età. Tant'è vero che circa i due terzi (il 65,5%) di tutti i morti tra 0 e 14 anni verificatisi nel periodo 1991-1997 sono di zero anni, ovvero non hanno ancora compiuto un anno. Ma è molto significativo che la riduzione della mortalità si verifichi, oltre che per il primo anno di vita, anche per quelle età nelle quali, essendo ormai molto bassa, i margini per ulteriori miglioramenti vanno sempre più riducendosi.

1.2 Le differenze regionali della mortalità

Con l'unica eccezione della Valle d'Aosta – regione dove, per le alquanto ridotte dimensioni numeriche, variazioni in valori assoluti anche molto modeste possono determinare spostamenti percentuali notevoli, ma di scarsa significatività sul piano statistico – tutte le regioni italiane mostrano una riduzione del numero dei morti entro il primo anno di vita. Questi morti passano, nell'insieme delle regioni italiane, da 4571 nel 1991 a 2973 nel 1997, con una riduzione del 35%. Riduzione decisamente più forte al Sud, dove, a eccezione della Sardegna, tutte le regioni hanno fatto registrare un calo superiore alla media nazionale.

Due regioni danno, da sole, quasi un quarto di tutti i morti fino a 1 anno di vita registrati nel periodo 1991-1997: la Campania (nella quale si registra il 15,8% dei decessi) e la Sicilia (il 14,8%). In valori percentuali seguono la Lombardia (con il 10,8%) e la Puglia (9,3%).

Minore è la riduzione dei morti di 1-14 anni nel periodo considerato. Questi scendono da 1898 del 1991 a 1563 del 1997, con una diminuzione del 17,6%. Se si eccettua la Basilicata, tutte le regioni del Sud fanno registrare diminuzioni percentuali, mentre nelle regioni del Centro e del Nord si registra un andamento più altalenante, con aumenti percentuali nelle Marche, in Emilia-Romagna e Liguria.

In Molise, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna la riduzione della mortalità è sempre superiore alla media nazionale, sia nel primo anno di vita, sia nella classe d'età 1-14 anni che nell'arco dell'età 0-14 anni.

È da notare come il peso percentuale delle regioni del Sud sul totale dei morti di 1-14 anni in Italia sia meno forte del peso percentuale delle stesse regioni sul totale dei morti con meno di un anno di vita. La Campania, che ha, come abbiamo visto, il 15,8% di tutti i morti italiani con meno di un anno di vita, ha invece l'11,5% di quelli di 1-14 anni; la Sicilia ha il 14,8% dei morti con meno di un anno e il 9,6% di quelli di 1-14 anni.

Un andamento inverso si riscontra, invece, tra le regioni del Nord e del Centro, che hanno normalmente percentuali di morti di 1-14 anni sul totale italiano per la stessa età, superiori alle percentuali dei morti con meno di un anno sul totale nazionale per

questa età. Ciò sta evidentemente a significare che il divario tra Nord e Sud è particolarmente accentuato per quanto riguarda la mortalità nel primo anno di vita.

In conclusione si registrano più ampi miglioramenti (riduzioni percentuali del numero dei morti tra il 1997 e il 1991) nelle regioni del Sud ma ciò non toglie che il Sud continui a pagare – e lo vedremo meglio attraverso i tassi di mortalità – un più alto contributo alla mortalità delle classi infantili e adolescenziali, specialmente per quel che concerne la mortalità entro il primo anno di vita.

I tassi annui di mortalità specifici per età (calcolati come media dell'intero periodo 1991-1997 e dunque molto più affidabili di quelli calcolati sui singoli valori annuali) colgono meglio il persistere del divario cui si è accennato precedentemente. Da questi tassi è immediato rendersi conto che, mentre le differenze tra le regioni sono contenute nella classe d'età 1-14, continua a permanere un notevolissimo divario tra i tassi regionali di mortalità entro il primo anno di vita. Questi ultimi toccano punte attorno a 888 morti annui per 100 mila abitanti con meno di un anno di età (8,8 per 1000 abitanti) nelle regioni dell'Italia meridionale e insulare, mentre non superano i 604 morti annui per 100 mila abitanti con meno di un anno (6 per 1000 abitanti) nelle regioni dell'Italia nord-occidentale e registrano il minimo di 412 morti per 100 mila abitanti con meno di un anno (4,1 per 1000 abitanti) in quelle dell'Italia nord-orientale. Molto più vicine alle regioni del Nord che del Sud si situano le regioni del Centro, con 630 morti per 100 mila abitanti con meno di un anno (6,3 per 1000 abitanti). Ciò significa, in termini di rischio relativo, che un nato al Sud ha una probabilità di morire nel primo anno di vita superiore di circa il 50% a quella di un nato al Nord.

Se la mortalità nel primo anno di vita è al Sud superiore a quella del Nord nella misura di circa il 50%, le differenze nei tassi di mortalità nelle altre classi di età sono di tutt'altro rilievo. Nella classe d'età 1-14 si hanno in Italia 21,2 morti all'anno per 100 mila abitanti di quella età, che salgono a un massimo di 26 (Molise) nell'Italia meridionale e scendono a un minimo di 17,4 (Friuli-Venezia Giulia) nell'Italia nord-occidentale.

Permane, insomma, una più alta mortalità del Sud e delle Isole anche a questa età, ma il divario con le altre ripartizioni geografiche è, specialmente per quanto riguarda l'Italia meridionale, decisamente marginale.

Le regioni dove più alto è il tasso di mortalità sia entro il primo anno di vita che per l'intera classe d'età 0-14 sono la Campania e la Sicilia, seguite, pressappoco sugli stessi livelli, da Calabria, Puglia, Abruzzo e Molise. Per la Campania e la Sicilia, più che per le altre regioni, vale il discorso appena fatto: praticamente tutto il distacco tra i tassi di mortalità dell'età 0-14 si concentra nella mortalità entro il primo anno di vita.

1.3 Le cause di morte tra zero e 14 anni

Dei 25.953 morti nel corso del primo anno di vita nel periodo 1991-1997 ben 21.899 (pari all'84,3%) sono dovuti a due sole cause: le condizioni morbose di origine perinatale (15.036 morti e il 57,9% di tutti i morti di questa età) e le malformazioni congenite (6863 morti e il 26,4%). Le condizioni morbose di origine perinatale sono quelle più tipicamente legate alla nascita e si manifestano entro brevissimo tempo – una settimana, massimo un mese – da questo evento. Le malformazioni congenite sono malattie già determinate all'atto della nascita che, a differenza delle condizioni morbose di origine perinatale, possono condurre alla morte anche a età molto successive alla nascita.

Molto modesto è il peso delle altre cause sulle morti entro il primo anno di vita. Stati morbosi mal definiti (989 morti e il 3,8%), le malattie dell'apparato respiratorio (595 morti e il 2,3%), quelle del sistema nervoso e degli organi dei sensi (536 morti, pari al 2,1%) – che pure dopo quelle indicate sono le cause di morte più frequenti – non incidono che marginalmente sul livello della mortalità nel primo anno di vita.

Nella classe d'età 1-14 anni la mortalità, oltre a ridursi, cambia completamente volto rispetto alle cause di morte del primo anno di vita. Scompare, come ovvio, le condizioni morbose di origine perinatale, le cause di morte prevalenti diventano i traumi e gli avvelenamenti (3356 morti, pari al 27,0% dei 12.420 morti di 1-14 anni nel periodo 1991-1997), seguiti a breve distanza dai tumori (2910 morti e il 23,4%). Quasi sullo stesso livello le malattie del sistema circolatorio (1447, l'11,7%), le malformazioni congenite (1282, il 10,3%) e le malattie del sistema nervoso e degli organi dei sensi (1013, l'8,2%).

Il ventaglio delle cause di morte, come si vede, si amplia e si differenzia rispetto a quello del primo anno di vita. Mentre si annulla o si riduce l'incidenza delle cause di morte più legate all'evento della nascita, già assurgono allo scomodo ruolo di prima causa di morte gli incidenti, avvelenamenti e traumi. Infine l'accresciuto peso dei tumori e, in minor misura, quello delle stesse malattie dell'apparato circolatorio nella classe d'età 1-14 già mette in risalto come la mortalità naturale – non dovuta cioè a cause violente e/o traumatiche – sarà, da questa classe d'età in poi, sempre più rappresentata da queste due cause.

Considerando il complesso dei morti di 0-14 anni in ciascun anno di quelli presi in esame si nota che la maggioranza delle cause di morte hanno subito una riduzione nel periodo 1991-1997.

Data la loro consistenza quantitativa, più significative delle altre risultano le riduzioni percentuali dei morti per condizioni morbose di origine perinatale (-39%), per incidenti, avvelenamenti e traumi (-35,6%) e per malformazioni congenite (-31,7%).

In un quadro di generale riduzione della mortalità nella classe d'età 0-14 anni vanno in controtendenza le malattie del sistema circolatorio alle quali debbono ascriversi un numero di morti, passato da 184 del 1991 a 302 del 1997 con un aumento del 64,1%. L'elemento inesplicabile di questo aumento è che esso è a carico particolarmente delle femmine, inoltre, pur risultando diffuso su molte regioni, si concentra in quelle del Nord e del Centro.

1.4 Le differenze territoriali delle cause di morte

Sono le cause di morte per condizioni perinatali di origine morbosa e le malformazioni congenite a differenziarsi notevolmente da regione a regione.

Per altre cause di morte non sussistono rilevanti differenze tra Nord e Sud.

Se in relazione all'età quasi tutta la differenza della mortalità negli anni 0-14 era concentrata nel primo anno di vita, anche per quanto riguarda le cause di morte sono quelle esclusive o tipiche soprattutto del primo anno di vita a fare la differenza, con una situazione più favorevole al Nord che al Sud. Ma vediamo per ciascuna causa di morte il minimo e il massimo dei tassi medi annui di mortalità per 100 mila abitanti nel periodo 1991-1997, per rendersi meglio conto della qualità del divario tra Nord e Sud, oltre che della quantità del medesimo.

Circa il 96% della differenza di mortalità tra l'area del Paese col più alto tasso di mortalità 0-14 (Italia insulare: 70,8 per 100 mila) e l'area con il tasso inferiore (Italia nord-orientale: 51,7 per 100 mila) è dovuto alla differenza di mortalità per condizioni morbose perinatali e per malformazioni congenite. Solo il 4% è dovuto all'insieme di tutte le altre cause di morte, ovvero a quelle che operano particolarmente dopo il primo anno di vita.

Tavola 6.3 - Principali cause di morte nella classe d'età 0-14 e tassi di mortalità (per 100 mila abitanti della stessa età) per ripartizione territoriale. Italia - Periodo 1991-1997

Cause di morte	A più alta mortalità	A più bassa mortalità
Condizioni morbose di origine perinatale	Italia meridionale (29,9)	Italia nord-orientale (17,0)
Malformazioni congenite	Italia insulare (16,1)	Italia nord-orientale (10,4)
Traumi e avvelenamenti	Italia nord-orientale (7,2)	Italia centrale (5,1)
Tumori	Italia centrale (5,7)	Italia nord-orientale (4,4)
Malattie del sistema circolatorio	Italia centrale (3,3)	Italia meridionale e insulare (2,8)
Malattie del sistema nervoso	Italia meridionale (2,8)	Italia centrale (2,2)
Malattie dell'apparato respiratorio	Italia insulare (2,5)	Italia nord-orientale e centrale (1,4)

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Si conferma anche per questa strada, dunque, che ciò che distingue i bambini del Sud da quelli del Nord, in relazione alla mortalità, è il maggior rischio, per i bambini del Sud del primo anno di vita di incorrere in quelle cause di morte particolarmente legate all'evento della nascita e ai primissimi periodi dello sviluppo.

1.5 Le differenze della mortalità tra i sessi

La diversità della mortalità di 0-14 anni tra i due sessi è più di tipo quantitativo che qualitativo, attiene più all'intensità del fenomeno che non alle cause di morte. Sono i maschi a morire più delle femmine, e ciò si rivela praticamente da subito, mentre le cause di morte avranno bisogno di tempo per diversificarsi più significativamente tra i due sessi.

Quanto alla superiore mortalità maschile, essa è espressa in un solo dato: nel periodo considerato sono morti 130 maschi di 0-14 anni ogni 100 femmine della stessa età. Più in dettaglio, nel periodo 1991-1997 si sono avuti 21.669 morti di sesso maschile, pari al 56,5% dei morti di 0-14 anni, e 16.704 morti di sesso femminile, pari al 43,5% dei morti di 0-14 anni. La superiore mortalità maschile riguarda tutte le cause di morte, con la sola eccezione delle malattie dell'apparato circolatorio, rispetto alle quali le femmine rappresentano il 54% dei morti contro il 46% dei maschi.

Le differenze per causa di morte non sono grandissime; certamente quella più significativa riguarda le cause di morte non naturali. Per questa causa – che, conviene ricordarlo, è la prima causa di morte nell'età 1-14 anni – il rapporto è quasi di 2 a 1: due morti maschi (che rappresentano il 66%) per un morto femmina (il 34%).

Per quanto la mortalità maschile sia sistematicamente superiore a quella femminile, la diminuzione dei morti tra il 1991 e il 1997 è stata più forte tra i maschi che tra le femmine. I maschi “perdono” 1232 morti, pari al 33,2%: erano 3716 i maschi di 0-14 anni morti nel 1991, sono stati 2484 nel 1997. Le femmine diminuiscono di 701 morti, pari al 25,5%: erano 2753 le femmine di 0-14 anni morte nel 1991, sono state 2052 nel 1997.

1.6 La mortalità violenta

La mortalità per cause non naturali o, più semplicemente, la mortalità violenta è l'indicatore più sensibile ai mutamenti in atto, lo specchio più fedele di rivolgimenti e rivoluzioni, in peggio come in meglio. Essa ha, come la mortalità complessiva, una formidabile caratteristica, quella di essere, a differenza di molte altre statistiche, sostanzialmente attendibile. Non vi è dubbio che la mortalità violenta sia da lungo tempo in diminuzione. Tra il 1971 e il 1991 le morti violente dei bambini di 0-14 anni sono passate da poco più di 2000 a meno di 700, con una riduzione di due terzi nell'arco di un ventennio. Dal 1991 al 1997, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati, la mortalità violenta si è ulteriormente ridotta.

Tavola 6.4 - Mortalità violenta nei minori di 0-14 anni. Tassi per 100 mila minori di 0-14 anni. Italia - Anni 1991-1997

Anni	N. morti violente nei minori di 0-14 anni	Tassi per 100 mila minori di 0-14 anni
1991	652	7,2
1992	627	7,0
1993	602	6,8
1994	522	6,0
1995	505	5,9
1996	477	5,6
1997	420	5,0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Nei sette anni compresi tra il 1991 e il 1997 sono deceduti di morte violenta 3805 bambini di 0-14 anni, per un tasso medio annuo pari a 6,3. Detto diversamente, nel periodo considerato, sono morti mediamente all'anno per cause violente 6,3 bambini di 0-14 anni ogni 100 mila bambini della stessa età.

Il tasso di mortalità violenta è sceso da 7,2 morti per 100 mila minori di 0-14 anni nel 1991 a 5,0 morti di 0-14 anni per 100 mila minori di 0-14 anni nel 1997. In definitiva il tasso di mortalità violenta dei minori di 0-14 si è ridotto nel periodo 1991-1997 di quasi un terzo.

Una testimonianza indiretta di questo vero e proprio crollo della mortalità violenta dei bambini è possibile ritrovarla nel confronto dell'Italia con i principali paesi europei relativamente alla mortalità per incidenti, traumi e avvelenamenti nelle varie classi di età infantili. Confronto che evidenzia come i tassi per questa causa di morte siano in Italia i più bassi.

Tavola 6.5 - Morti per traumatismi e avvelenamenti per 100 mila abitanti delle stesse età - Anno 1997

Classi di età	Francia ^(a)	Germania	Regno Unito	Spagna ^(b)	Italia
0 anni	19,8	11,3	10,6	17,4	8,1
1-4 anni	10,6	8,3	5,0	8,9	4,7
5-14 anni	6,2	5,2	4,5	6,2	4,8
0-14 anni	8,2	6,3	5,1	7,4	5,0

^(a) Dati relativi al 1996

^(b) Dati relativi al 1995

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati WHO

La ripartizione, secondo le cause, dei morti per incidenti, traumi e avvelenamenti all'inizio e alla fine del periodo 1991-1997, mostra che le oscillazioni, se si escludono gli incidenti stradali, non sono, in termini di valori assoluti e tassi, di grande rilievo.

Tavola 6.6 - Mortalità violenta nei minori di 0-14 anni. Tassi per 100 mila minori di 0-14 anni. Italia - Confronto anni 1991-1997

Cause di morte	N. morti violente nei minori di 0-14 anni		Tassi per 100 mila minori di 0-14 anni	
	1991	1997	1991	1997
Incidenti stradali e altri da trasporto	326	228	3,6	2,7
Avvelenamenti accidentali	15	4	0,2	0,1
Cadute accidentali	41	36	0,5	0,4
Incidenti causati da incendi	18	4	0,2	0,1
Suicidio	10	11	0,1	0,1
Omicidio	27	14	0,3	0,2
Annegamento	44	36	0,5	0,4
Ingestione di cibo con soffocamento	44	28	0,5	0,3
Soffocamento per ingestione di oggetti	19	9	0,2	0,1
Altre cause di morte violenta	108	50	1,2	0,6
Totale	652	420	7,2	5,0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Gli elementi più significativi che si ricavano dalla distribuzione secondo la causa delle morti di 0-14 anni negli anni 1991 e 1997 sono i seguenti:

- per tutte le cause, a eccezione dei suicidi, abbiamo un numero di morti più bassi nel 1997 che nel 1991;
- gli incidenti stradali imputabili al trasporto rappresentano la causa di morte violenta che si è abbassata più sensibilmente, anche in virtù della loro posizione di preminenza tra le cause di morte violenta (da soli gli incidenti stradali rappresentavano la metà e poco meno della metà dei morti per cause violente rispettivamente nel 1991 e nel 1997);
- a parte gli incidenti stradali, le cause alle quali sono imputabili un numero non trascurabile di morti sono le cadute accidentali, il soffocamento per ingestione di cibo (che sommato al soffocamento per ingestione di oggetti costituisce in assoluto la seconda causa di morte violenta dei bambini dopo gli incidenti stradali) e gli annegamenti. Meno rappresentate sono le cause violente per antonomania: suicidi, omicidi e avvelenamenti.

Interessante è la considerazione che possiamo svolgere sulle cause di morte violenta in relazione all'età. Le tre principali cause di morte violenta sono, nell'ordine, le seguenti:

- nel primo anno di vita: ingestione di cibo con soffocamento, incidenti stradali, soffocamento per ingestione di oggetti;
- nell'età 1-4 anni: incidenti stradali, cadute accidentali, annegamento;
- nell'età 5-14 anni: incidenti stradali, annegamento, cadute accidentali;

Oltre a questi elementi generali, dai dati si ricavano anche queste altre considerazioni:

- il tasso di mortalità violenta dei bambini che non hanno ancora compiuto il primo anno d'età è pari a 11,8 morti per 100 mila bambini di questa età, ovvero il doppio del tasso che si registra a 1-4 anni (5,6) e a 5-14 anni (5,9);
- la superiore mortalità violenta dei bambini con meno di un anno di età è dovuta a cause di morte molto diverse da quelle dei bambini più grandi, in quanto legate soprattutto all'ingestione di cibo e di oggetti estranei con soffocamento (a queste due cause, considerate assieme, sono imputabili – pur se anch'esse in diminuzione – ben 271 delle 449 morti violente di bambini di zero anni, pari al 60%);
- le cadute accidentali costituiscono una causa di morte molto rappresentata in tutte le età (a zero anni è la quarta causa di morte, la seconda a 1-4 anni e la terza a 5-14 anni), mentre, all'opposto, il suicidio, com'è ovvio, è concentrato nella tarda preadolescenza;
- gli incidenti stradali costituiscono la prima causa di morte particolarmente tra i bambini e i ragazzi di 5-14 anni.

Dal punto di vista territoriale, la mortalità per cause violente nel periodo 1991-1997 è stata decisamente più alta nell'Italia Nord-orientale, dove ha raggiunto un tasso medio annuo di 7,2 morti per 100 mila bambini di 0-14 anni.

Il significato di questo andamento è fin troppo chiaro: è cresciuto il carico di attenzioni e cure, private e pubbliche, che hanno consentito a questa quota importante e oltremodo significativa della mortalità dei bambini di scendere ininterrottamente dagli inizi degli anni Settanta agli anni Novanta. Questo incremento di attenzioni e cure, private e pubbliche, a sua volta implica che i bambini sono sempre più al centro dei nostri pensieri e delle nostre preoccupazioni, fino alla ricerca ossessiva, da parte di molte coppie, di una peraltro “impossibile protezione totale” dei propri figli.

1.7 Suicidi e tentati suicidi: un approfondimento

Nel paragrafo precedente il suicidio risulta come parte della più ampia categoria della mortalità violenta trattata all'interno delle statistiche relative alle cause di morte. Ma esso, in quanto sottoposto a denuncia e in quanto non dà sempre luogo a un de-

cesso, trova spazio anche in pubblicazioni non attinenti la mortalità, quali le statistiche giudiziarie penali. Tra le pubblicazioni specialistiche e quelle sulle cause di morte non c'è coincidenza di dati. In linea di massima le prime tendono a sottovalutare i fenomeni, le seconde a sopravvalutarli. Ma la questione, che non può certo essere esaminata in questa sede, sta nei diversi criteri che stanno alla base delle rilevazioni menzionate.

Nel periodo 1993-1998 la polizia di Stato e l'arma dei carabinieri hanno accertato in Italia 300 suicidi e 826 tentati suicidi di minorenni.

Tavola 6.7 - Suicidi di minori per sesso. Tassi per 100 mila abitanti. Italia. Anni 1993-1998

Anni	Suicidi di minori			Tassi per 100 mila		
	maschi	femmine	totale	0-13	14-17	18 e più anni
1993	46	19	65	0,21	1,67	8,91
1994	54	20	74	0,09	2,45	8,44
1995	35	10	45	0,08	1,48	8,35
1996	35	10	45	0,05	1,61	7,64
1997	24	7	31	0,05	1,09	7,25
1998	28	12	40	0,06	1,43	7,08

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Tanto per i suicidi quanto per i tentati suicidi, l'andamento temporale dei casi, nel periodo di riferimento, non mostra la benché minima tendenza all'aumento.

Tavola 6.8 - Tentati suicidi di minori per sesso. Tassi per 100 mila abitanti. Italia. Anni 1993-1998

Anni	Tentati suicidi di minori			Tassi per 100 mila		
	maschi	femmine	totale	0-13	14-17	18 e più anni
1993	37	118	155	0,11	5,09	6,33
1994	35	106	141	0,19	4,60	6,71
1995	36	111	147	0,18	5,05	7,13
1996	22	123	145	0,06	5,49	7,02
1997	27	95	122	0,12	4,54	7,11
1998	24	92	116	0,19	4,13	7,20

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Per quanto piccole, le cifre mettono in evidenza quanto segue.

- Il suicidio non è un fenomeno tipico delle generazioni più giovani. Il tasso di mortalità per suicidio dei minorenni è estremamente basso, e quello dell'età 14-17, ovvero della prima adolescenza, è inferiore al tasso di suicidio dei maggiorenni e pari a circa un sesto di quest'ultimo.
- I maschi pagano al suicidio un prezzo più alto delle femmine. La cosa vale anche per i minori, si hanno infatti tre suicidi di maschi minorenni per ogni suicidio di una femmina minorenne.
- Mentre i tassi di suicidio e di tentato suicidio si equivalgono nella popolazione complessiva, nella popolazione minorile il tasso di tentato suicidio è molto più alto di quello di suicidio, il che sta a significare che spesso i giovani inscenano il suicidio ma riescono meno degli adulti a tradurre in pratica gli insani propositi.
- Il tentato suicidio, diversamente dal suicidio, vede una forte prevalenza di femmine, si hanno infatti due tentati suicidi di femmine minorenni per ogni tentato suicidio di un maschio minorenne.

Se il suicidio e il tentativo di suicidio vanno interpretati all'interno della storia e dell'ambiente di vita di ciascun soggetto in età di sviluppo che ne fanno dei casi pressoché "unici", è innegabile che, come emerge da varie ricerche, dinamiche e rapporti familiari problematici, fattori personali e psicologici quali alcune sintomatologie depressive proprie dell'adolescenza o tipologie *borderline* e fattori socioculturali, quali la frammentazione degli ambiti di vita e una realtà quotidiana costituita da frustrazioni a fronte della costante ricerca di un futuro ricco di promesse, possono essere considerati elementi significativi nella determinazione di alcuni tentativi di suicidio.

Generalmente viene riconosciuta la presenza di fattori scatenanti che possono essere eventi stressanti, difficoltà scolastiche, rotture di legami, difficoltà di comunicazioni intragenerazionali, conflittualità con figure significative – siano esse appartenenti al gruppo dei pari o adulti – o assunzione di alcol e droghe.

Sono molteplici i significati che gli studiosi dell'argomento hanno attribuito al suicidio comprendendo:

- la fuga da una realtà vissuta come insopportabile;
- il lutto cioè l'annullarsi in conseguenza della perdita di un modello di vita o di una parte della personalità;
- il castigo per riparare ad un errore reale o immaginario;
- il delitto in relazione al trascinarsi di altri nella morte;
- la vendetta ovvero la propria soppressione per provocare il rimorso altrui o per infamare la comunità;
- la richiesta e il ricatto al fine di fare pressione su altri;

- il sacrificio e passaggio volto al raggiungimento di una condizione considerata superiore;
- l'ordalia e il gioco cioè il rischiare la vita per mettersi alla prova.

Alcuni più di altri sembrano però caratterizzare l'evento in età evolutiva. Fra questi il suicidio, nel caso dei minori, risulta essere soprattutto espressione di fuga di fronte a insuccessi o a conflitti, ricatto o "gioco" inteso come sfida del rischio.

In ogni caso, comunque, il tentativo di annullare la propria vita è una richiesta di aiuto che necessita di risposte adeguate e che rimane ancora un problema aperto sia riguardo alla comprensione delle cause che alle modalità di intervento.

1.8 Gli incidenti stradali: alcune puntualizzazioni

Anche per gli incidenti stradali, così come avviene per i suicidi, si ha una doppia via di diffusione dei dati, la prima nelle già analizzate "cause di morte", la seconda nella pubblicazione specialistica «Statistiche degli incidenti stradali». La relazione che sussiste tra le informazioni presenti nella pubblicazione di mortalità e in quella specialistica ricomprende esattamente quella esplicitata nel precedente paragrafo relativamente ai suicidi.

Ma a differenza di quanto accade per i suicidi, i dati degli incidenti stradali sono di tutt'altra consistenza. Infatti, nel periodo 1996-1998 si sono avuti in Italia 1108 minori morti in incidenti stradali con un tasso medio annuo di 3,6 morti per 100 mila minori.

Una volta chiarita la dimensione del fenomeno, occorre sottolineare però che non si registra alcuna tendenza alla crescita del numero di minorenni morti in incidenti stradali, anzi, la diminuzione è ininterrotta a partire già dalle prime statistiche disponibili che si riferiscono agli anni Settanta.

Tavola 6.9 - Morti di 0-17 anni in incidenti stradali per sesso. Tassi per 100 mila abitanti. Italia - Anni 1996-1998

Anni	Conducenti		Trasportati		Pedoni		Totale morti		Morti per 100 mila ab. 0-17 anni		
	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi
	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	maschi	femmine	femmine
1996	185	168	171	102	58	34	414	304	5,7	2,2	4,0
1997	156	140	153	97	49	32	358	269	5,1	1,8	3,5
1998	151	137	138	69	47	33	336	239	4,6	2,0	3,3
1996-1998	492	445	462	268	154	99	1.108	812	5,1	2,0	3,6

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Come già per i suicidi, anche per gli incidenti stradali forte è la prevalenza della componente maschile, al punto che nel triennio 1996-1998 il 73% dei morti minorenni per incidenti stradali sono maschi. Oltre alla accentuata distinzione in relazione al sesso, i deceduti minorenni per incidenti stradali mostrano anche una forte differenziazione dal punto di vista geografico. Sono le regioni del Sud ad avere, sistematicamente, tassi più bassi e dunque migliori di quelli che si hanno nel resto del Paese.

Un ulteriore interessante approfondimento della mortalità dei minori per incidenti stradali si ha considerando il numero dei morti secondo le categorie del conducente, del trasportato e del pedone. Nello stesso triennio preso in considerazione, dei 1.108 minori morti in incidenti stradali il 44% sono conducenti, il 42% trasportati e il 14% pedoni. Passando dai morti ai feriti, le cose non cambiano. I minori feriti in incidenti stradali nel triennio sono stati 79.642, con un tasso medio annuo pari a 258 feriti per 100 mila minori, e si ripartiscono tra le categorie prima indicate con percentuali analoghe a quelle dei deceduti. In dettaglio il 47% dei feriti sono conducenti, il 44% trasportati e il 9% pedoni.

Infine una riflessione conclusiva va dedicata alla quota di mortalità minorile per incidenti stradali dovuta ai minori di 15-17 anni, poiché è in questa fascia di età che assume consistenza la proporzione di minori vittime di incidenti stradali in quanto conducenti e persone trasportate, non più solo di biciclette, ma anche e soprattutto di *scooter*. Nel quinquennio 1994-1998 la mortalità dei minori di 15-17 anni per incidenti stradali, nei quali i minori compaiono come conducente o persona trasportata, si è ridotta, scendendo da 13 a 10 morti all'anno per 100 mila minori, con una riduzione più forte di quella che si è verificata nella mortalità minorile per incidenti stradali complessivamente intesa passata da 4,6 a 3,3 morti all'anno per 100 mila minori. Stando ai dati, è plausibile che la più consistente riduzione della mortalità per incidenti stradali nella classe d'età 15-17 anni sia dovuta all'effetto della obbligatorietà del casco.

2. L'uso di sostanze stupefacenti

Non è invece in diminuzione il fenomeno dell'uso di sostanze stupefacenti da parte di persone di età minore, anche se i dati non appaiono particolarmente allarmanti.

Come sottolinea la *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia* del 1998 chi si cimenta a osservare e analizzare il fenomeno si trova di fronte a una condizione difficilmente riconducibile entro semplici misurazioni o schemi interpretativi. Il fenomeno infatti appare mutevole e variegato sia per quanto riguarda il panorama dei consumatori che quello delle sostanze.

Dai dati ufficiali risulta evidente come la tossicodipendenza non sia, diversamente da quanto si pensa, un fenomeno marcatamente minorile. Un primo dato che testimo-

nia questa realtà è l'età media dei nuovi soggetti presi in carico dai Servizi territoriali (Ser.T), passata dai 26 anni dei primi anni novanta ai 27,5 anni del 1999.

Tavola 6.10 - Soggetti in trattamento presso i Ser.T per classe di età. Italia. Anni 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
<15 anni	89	118	106	109	143
15-19 anni	3.880	4.181	4.530	4.417	4.629
Tutte le età	123.828	129.884	138.218	137.657	134.547
% < 15 anni	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
% 15-19 anni	3,1	3,2	3,3	3,2	3,4

Fonte: Ministero della sanità

Negli anni 1995-1999 i minori di età inferiore ai 15 anni in trattamento presso i Ser.T sono appena lo 0,1% dei soggetti, ovvero un minore di 15 anni ogni 1.000 soggetti in trattamento. Ovviamente più consistente è la proporzione, sempre sul totale dei soggetti presso i Ser.T, per la fascia 15-19 anni. Una proporzione che, essendo poco più del 3%, risulta anch'essa decisamente ridotta, a maggior ragione se si considera che la classe d'età di 15-19 anni comprende due anni (il 18° e il 19°) non minorili. A parità di proporzioni l'aumento del numero dei casi può essere messo in relazione con il maggior ricorso ai servizi, con una più capillare distribuzione di informazione, ma anche con cambiamenti nel rapporto con le sostanze.

Ma una più precisa valutazione della diffusione della tossicodipendenza tra i minori la si può ricavare dai dati del Ministero dell'interno relativi ai tossicodipendenti segnalati per la prima volta alle prefetture per uso di sostanze stupefacenti.

Tavola 6.11 - Tossicodipendenti segnalati per la prima volta ai prefetti per classe di età e sesso. Italia - Anno 1999

	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
< 18 anni	3.149	241	3.390
Tutte le età	30.781	2.043	32.824
% < 18 anni	10,2	11,8	10,3

Fonte: Ministero dell'interno

Nel 1998 i minori segnalati sono stati 3588 pari al 13% del totale dei segnalati, mentre nel 1999 sono scesi a 3390 e al 10,3% del totale. Da queste cifre si evidenzia che, per quanto riguarda la prima volta, i minori segnalati per assunzione di sostanze sono uno su 10 segnalati, una percentuale ben diversa da quella rilevata a proposito dei soggetti in trattamento presso i Sert.T, strutture presso le quali, evidentemente, si accumulano per anni e anni gli stessi tossicodipendenti, cosicché l'incidenza dei tossicodipendenti minorenni tende a stemperarsi.

È da sottolineare la fortissima prevalenza della componente maschile nella tossicodipendenza; prevalenza che si registra tanto nel complesso dei tossicodipendenti che nella sola fascia dei tossicodipendenti minorenni. Sono infatti maschi il 93,8% dei tossicodipendenti segnalati, e il 92,9% dei tossicodipendenti minorenni segnalati.

Entrambe le caratteristiche: prevalenza maschile all'interno di un fenomeno non tipicamente minorile, si ripetono anche nelle statistiche relative ai decessi causati dall'uso di sostanze stupefacenti.

Tavola 6.12 - Decessi tossicologicamente correlati all'uso di sostanze stupefacenti per classe di età. Italia - Anno 1999

	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
15-19 anni	13	6	19
Tutte le età	890	104	994
% < 18 anni	1,5	5,8	1,9

Fonte: Ministero dell'interno

Nel 1999 i decessi di soggetti di 15-19 anni per cause tossicologicamente correlate all'uso di sostanze stupefacenti sono stati 19 e hanno rappresentato meno del 2% del totale dei decessi (994), peraltro in diminuzione. A causa delle fasce di età quinquennali utilizzate non è possibile sapere quanta parte del fenomeno sia attribuibile ai minori di diciotto anni. La classe di età 15-19 anni con ogni probabilità cela maggiori rischi di decesso all'entrata nella classe superiore, supposizione confermata, del resto, dal numero dei decessi dei 20-24enni: ben 105 contro i 19 della classe 15-19 anni. Questo fa ritenere che paragonate ad altre cause di morte i decessi dei minori per uso di sostanze siano un numero relativamente basso.

Anche tra i decessi i maschi prevalgono nettamente: 13 decessi a fronte dei 6 delle coetanee. Ma non così nettamente come tra i segnalati la prima volta.

Una interessante valutazione del livello di pericolosità che il fenomeno delle tossicodipendenze assume tra minori si può ricavare dal rapporto tra i minori deceduti per l'uso di sostanze stupefacenti e i minori in trattamento presso i Ser.T (pur se è del tut-

to evidente che i primi non scaturiscono affatto dai secondi). Tale rapporto è nel 1999 pari a 4 minori deceduti per 1000 minori in trattamento rispetto a un valore di 7,6 deceduti non minori per 1000 non minori in trattamento presso i Ser.T. Si evidenzia una minore pericolosità immediata dell'impatto della droga sui giovanissimi, evidentemente dovuto proprio al fatto che tra di essi l'uso della droga non ha avuto ancora il tempo di diffondere totalmente i suoi nefasti effetti.

I dati sopra riportati non esimono dall'effettuare una riflessione sulla diffusione fra i giovani delle "nuove" droghe che spesso, per le modalità con cui vengono assunte, non vengono recepite come sostanze che creano dipendenza. Se infatti nella popolazione più giovane che affrisce per la prima volta ai Ser.T si registra una flessione degli assuntori problematici di eroina (dovuta anche alla consapevolezza diffusa sulle conseguenze dell'abuso, alla trasmissione dell'Aids e a una sorta di etichettamento negativo che circonda la figura dell'eroinomane e del "buco") è innegabile, sia da quanto emerge da diversi studi territoriali, sia dalle informative di polizia giudiziaria, un coinvolgimento maggiore di quello che risulta nelle statistiche ufficiali da parte di minori in episodi legati all'assunzione di ecstasy e anfetamine.

Nelle nuove generazioni sembra infatti profondamente cambiato il rapporto con le sostanze chimiche e mentre per gli oppiacei la scienza medica e i servizi sono da anni impegnati a studiarne i meccanismi di dipendenza, a individuarne trattamenti *ad hoc* e a diffondere informazioni a proposito, c'è ancora della strada da percorrere per quanto riguarda la conoscenza del problema, anche in termini di diffusione, e il trattamento dei consumatori di droghe sintetiche.

Nel tempo è cambiata infatti la figura del giovane consumatore e i nuovi soggetti implicati, a differenza di coloro che assumono eroina, si dimostrano spesso ragazzi e ragazze normali, perfettamente integrati nel loro ambiente di vita, con un livello di istruzione abbastanza alto e senza evidenti sintomi di disagio.

L'uso dell'ecstasy, a differenza dell'utilizzo di eroina che ha caratterizzato le giovani generazioni precedenti, si collega alle sue proprietà disinibitorie nel "mettere in relazione", nel favorire il rapporto con gli altri, nel gestire le emozioni e le *performance* e reggere a stanchezza e stress. Risulta strettamente in relazione alle modalità di gestione del tempo libero, alla economia del *loisir*, alle nuove culture giovanili, ai consumi, al cambiamento nella modalità di espressione della trasgressione e, non ultimo, al particolare periodo di vita di passaggio dei soggetti in crescita, spesso alla ricerca di riti collettivi e di eventi di "partecipazione mistica" che li identifichino fortemente con il gruppo come quelli sperimentati nella musica, danza e ritmo delle discoteche. Ciò impone necessariamente un approccio al fenomeno diverso da quello adottato o sperimentato con le altre sostanze.

3. L'Aids pediatrico

Gravi preoccupazioni aveva sollevato l'insorgenza dell'Aids nell'ambito pediatrico non solo perché si temeva che non fosse facile il recupero in pieno della salute da parte di questi bambini, ma anche perché vi era il concreto pericolo della emarginazione dei bambini portatori di questa malattia da parte della comunità tutta per il sospetto di contagio. Si sono dovute sviluppare campagne per assicurare anche a questi bambini il diritto all'inserimento scolastico e la magistratura minorile è dovuta intervenire a tutela del loro regolare sviluppo della personalità.

Dobbiamo riconoscere che in questi ultimi anni i casi di Aids pediatrico sono fortemente diminuiti dopo un periodo in cui il fenomeno si era mostrato sostanzialmente stabile. Negli anni 1992-1999 si passa infatti dai 66 nuovi casi di Aids pediatrico del 1992 ai 57 del 1996 con un valore massimo registrato nel 1995 di 79 nuovi casi, per poi iniziare una improvvisa quanto intensa discesa a partire dal 1997 con appena 28 nuovi casi, che diventano 11 nel 1999. L'ultimo dato disponibile relativo al primo semestre del 2000 fa prevedere un'ulteriore diminuzione dei casi di Aids pediatrico, fin quasi al loro annullamento.

Tavola 6.13 - Casi di Aids pediatrico per anno di diagnosi. Italia - Anni 1992-2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Primo sem. 2000
Casi di Aids pediatrico	66	61	54	79	57	28	22	11	0
Numeri indici (1992=100)	100	92	82	120	86	42	33	17	0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati dell'Istituto superiore di sanità

È necessario sottolineare che, a differenza delle altre malattie infettivo-diffusive, l'attendibilità dei dati è pressoché totale dato che è stato istituito presso l'Istituto superiore di sanità uno speciale Osservatorio.

Per effetto della riduzione dei casi, il tasso medio annuo di incidenza dell'Aids pediatrico per milione di bambini di 0-14 anni del triennio 1997-1999 è in Italia in perfetta media europea (3,6 casi per milione di bambini di 0-14 anni). In questo triennio, infatti, l'Italia mostra un ritardo nei confronti della sola Germania che con 0,3 casi per milione di bambini di 0-14 anni ha un valore di assoluta eccellenza, mentre si colloca decisamente al di sotto dell'alto valore della Spagna (7,4 casi per milione di bambini di 0-14 anni).

Dunque, nel corso degli anni Novanta l'Italia ha ridotto fortemente la distanza che la separava dall'Unione europea, fino a annullarla negli ultimi anni del decennio, dando prova di una maturata e generalizzata sensibilità ai rischi e alle problematiche dell'Aids, fenomeno che complessivamente nel nostro Paese si è, infatti, più che dimezzato nel periodo 1996-1999 passando da 5378 casi a 2200, con una riduzione percentuale di quasi il 60%.

Tavola 6.14 - Tassi medio annui di Aids pediatrico per 1.000.000 di abitanti di 0-14 anni per nazionalità - Triennio 1997-1999

	Ue ^(a)	Francia ^(a)	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Tasso medio annuo di Aids pediatrico	3,6	4,8	0,3	3,9	7,4	3,6

^(a) Dati relativi al triennio 1996-1998

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati dell'Istituto superiore di sanità

4. Disagio e patologie in età evolutiva

Una certa inquietudine – anche perché sembra in espansione – desta invece il tema degli stati di malessere nelle età più giovani per indicare i quali viene comunemente utilizzato il termine disagio. Per la verità tale termine appare alquanto “confusivo” per l'ampio campo di significati che gli vengono di volta in volta attribuiti e per essere l'obiettivo di iniziative estremamente differenziate, per finalità o per contenuti, realizzate dai servizi sul territorio. Con il termine disagio infatti ci si può riferire a comportamenti realmente patologici o a manifestazioni momentanee tra il patologico e la normalità o, ancora, a condizioni esistenziali adolescenziali comuni a tutte le personalità in via di sviluppo, le famose “crisi evolutive”.

Per quanto utilizzato in varie accezioni, il concetto di «disagio» sembra maggiormente adeguato a rappresentare fenomeni sociali in cui fattori individuali, generazionali e culturali tendono a configurare comportamenti e atteggiamenti collettivi o caratteristici di gruppi più o meno ampi di individui, che non a comprendere storie di vita di giovani o di giovanissimi che, se pur diverse per fragilità e vulnerabilità, per capacità di adattamento, per risorse personali e familiari, sono assimilabili da livelli, alle volte anche assai elevati, di sofferenza psichica e dalla necessità di ritrovare in qualche luogo della rete sanitaria, sociale o educativa un punto sicuro di ascolto e di “contenimento”, ma soprattutto di cura. Per questi occorrerebbe forse più propriamente parlare di sofferenza mentale.

Proprio per la varietà delle forme di disagio che possono manifestarsi in età evolutiva occorre sottolineare che, in ogni periodo di crescita caratterizzato da transizione e riorganizzazione, il confine tra normalità e patologia è assai difficile da definire e ancor più da valutare in modo oggettivo (è tutt'altro che facile discriminare un disagio, qualche volta fisiologico, dovuto a carenze sociali o a difficoltà nel processo maturativo e un disagio indicativo invece di più profondi turbamenti di personalità). Tuttavia non può essere sottovalutato il fatto che preadolescenti e adolescenti possono sviluppare, e sviluppano, disturbi mentali che sono ben più gravi degli usuali "turbamenti" del processo di crescita.

4.1 La sofferenza mentale in preadolescenza e adolescenza

Da diversi studi e dalle osservazioni dei servizi che hanno in carico i giovani pazienti emerge come i disturbi mentali e i problemi di salute mentale compaiano in ogni classe sociale e in ogni contesto ambientale. I fattori di rischio sono numerosi e includono problemi fisici, ritardi mentali, basso peso alla nascita, storie familiari di disturbo mentale, povertà multigenerazionale, abuso, trascuratezza e deprivazione.

I disturbi inoltre variano in relazione al sesso, all'età, al contesto relazionale di riferimento e alle condizioni socioeconomiche della famiglia di origine.

Spesso le problematiche psicologiche si manifestano con sintomi somatici e difficoltà scolastiche che possono, proprio per la loro "normalità", non venire recepite come messaggio di sofferenza emotiva.

Si tratta dunque di un quadro molto complesso che necessita costantemente di un'attenta valutazione dei dati forniti dalla letteratura nazionale e internazionale.

Per quello che riguarda la quantificazione della sofferenza mentale in età evolutiva un'utile comparazione potrebbe essere quella di raffrontare i dati epidemiologici di prevalenza/incidenza delle varie manifestazioni psicopatologiche con i dati dell'utenza e di funzionalità dei servizi, ma questa operazione è resa assai problematica dalla cronica scarsità di dati epidemiologici e di funzionamento dei servizi, caratteristica della nostra realtà nazionale, conseguente anche alla frammentazione e disomogeneità nella diffusione dei servizi specialistici nei vari ambiti regionali. Va comunque rimarcato che, a fronte di segnalazioni di alti tassi di incidenza di bambini e adolescenti che rispondono positivamente ai criteri diagnostici di un disturbo psichiatrico, la letteratura internazionale riporta che solamente il 2% o 3% di questi riceve trattamenti per disturbi emozionali e comportamentali.

Dati molto alti sulla sofferenza psichica in preadolescenza e in adolescenza possono sollevare alcuni interrogativi poiché, anche se vi è l'innegabile esigenza di indirizzare sempre maggiori risorse a questo settore, non è meccanicamente escludibile il dubbio che essi possano includere anche difficoltà lievi o transitorie. Ciò è stato anche confermato da alcune ricerche che hanno utilizzato l'intervista clinica condotta su

uno stesso campione (di 734 soggetti tra i 9 e 18 anni) e ripetuta dopo 30 mesi. Non tenendo in considerazione la variabile “gravità del disturbo”, la seconda intervista non confermava, con percentuali piuttosto alte, la diagnosi effettuata due anni e mezzo prima. La persistenza diagnostica invece si manteneva significativamente per quegli adolescenti in cui i disturbi erano stati valutati “gravi” e per i quali erano stati attivati trattamenti di cura: le situazioni “gravi” risultavano cioè ancora in carico ai servizi specialistici.

Da alcuni studi condotti nel 1995 dall'Ontario Child Health Study dell'Unità di epidemiologia infantile del Dipartimento di psichiatria dell'Università canadese Mc Master su un campione di 2679 bambini e adolescenti con disturbi psicologici (disturbi della condotta, iperattività, disordini emozionali e disturbi della socializzazione) sono emersi alcuni dati che possono aiutare a caratterizzare il fenomeno della sofferenza mentale nei giovanissimi.

I disturbi della condotta risultano più frequenti nei maschi che nelle femmine di pari età e aumentano con la crescita; l'iperattività si caratterizza per essere propria dei maschi; il disturbo emozionale è fortemente influenzato sia dall'età che dal sesso evidenziandosi in modo particolare nelle preadolescenti e nelle adolescenti; il disturbo di somatizzazione risulta molto più alto nelle adolescenti rispetto ai coetanei maschi; la compresenza di più disturbi è significativamente correlata sia con l'età che con il sesso. In un contesto generale di frequente compresenza di più disturbi psicologici nello stesso individuo, nel gruppo dei più piccoli la prevalenza è risultata nei bambini, mentre l'opposto è stato rilevato nel gruppo adolescenziali dove la prevalenza è risultata maggiore nelle ragazze che non nei ragazzi.

Questi valori inducono a riflettere sulle modificazioni nell'espressione del disturbo durante il passaggio tra età infantile, preadolescenza e adolescenza, così come a porre attenzione alla specificità della differenza di genere in particolare al raggiungimento della pubertà. Ma altre implicazioni operative sembrano essere confermate dai risultati di questi studi. A fronte di un carico molto alto di sofferenza determinato dai disturbi psicologici, un conseguente intervento clinico individuale caratterizzante il rapporto terapeuta/paziente non può essere totalmente risolutivo delle situazioni, anche se si volesse, o potesse, ampliare a dismisura le potenzialità dei servizi specialistici. Il nodo centrale è piuttosto la prevenzione e la messa in atto di interventi precoci che dovrebbero orientarsi a ridurre i fattori di rischio e a potenziare i fattori protettivi prima che i sintomi si manifestino.

Sia dai risultati di questi studi, sia dalla pratica quotidiana sul campo, si ha la certezza che la comparsa e lo stabilizzarsi in preadolescenza e in adolescenza di un disturbo psicologico sia anche in rapporto a problemi relazionali presenti nella famiglia di origine o nella rete di supporto del ragazzo, a difficoltà genitoriali, a contesti di deprivazio-

ne e di isolamento oltre che con difficoltà economiche. Questa serie di valutazioni porta alla consapevolezza della necessità di una seria azione preventiva che non possa ridursi ad una semplice azione specialistica di una qualche disciplina sanitaria, ma che, al contrario, debba coinvolgere il sistema complessivo di salvaguardia e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza: i servizi specialistici per la salute mentale dell'adolescenza dovrebbero cioè operare in un contesto in cui l'azione di prevenzione e i primi interventi di individuazione dei problemi siano affrontati dalla rete sociosanitaria di base in forte connessione con le agenzie educative e di socializzazione.

Occorre infatti tenere conto non solo del minore ma anche della sua famiglia, del tessuto ambientale, della rete relazionale e in generale della comunità in cui il soggetto è inserito e delineare, con maggiore proprietà, anche la compresenza, con i rispettivi ruoli e finalità, dei diversi servizi: i servizi specialistici di neuropsichiatria e psicologia dell'infanzia e dell'adolescenza, i dipartimenti di salute mentale, i servizi di pediatria e di medicina di base, i servizi sociali, la scuola. In una strategia fortemente orientata all'individuazione di interventi preventivi e precoci, e attenta a collocare l'intervento di cura per l'adolescente nel suo ecosistema naturale, è sempre più fondamentale il ruolo dei servizi sociali, della scuola e della famiglia e il raccordo tra tutte le risorse.

Ma se pur è essenziale affrontare la questione della prevenzione del disturbo mentale in adolescenza non è possibile tralasciare di affrontare i problemi legati alla "cura", anche per evitare l'equivoco che alle volte fa quasi apparire "prevenzione e cura" come due "fronti" fra di loro in contrapposizione.

4.2 Gli interventi di urgenza

Vi è un nodo della rete per la "cura" del disturbo psicologico in adolescenza che appare assolutamente trascurato e sottovalutato. Si tratta degli interventi di emergenza/urgenza necessari quando compaiono gravi disturbi psichici che possono richiedere un ricovero ospedaliero.

Nella nostra organizzazione sanitaria, a differenza delle altre nazioni europee, tali problematiche non risultano essere ancora affrontate in alcun orientamento o indirizzo programmatico, come se in adolescenza non esistesse la possibilità di una insorgenza acuta o dell'accentuazione progressiva di un grave disturbo mentale non trattabile a livello ambulatoriale o familiare. Se quindi in questa fase dello sviluppo compare un grave disturbo psichiatrico che richiede un intervento di cura in ambiente ospedaliero, le poche opzioni disponibili sono o il ricovero presso una struttura psichiatrica privata o l'attivazione di un percorso di trattamento sanitario obbligatorio. Con questa procedura (che ha sostituito il vecchio ricovero coatto) il minore viene costretto a un ricovero presso un presidio psichiatrico di diagnosi e cura che afferisce ai servizi psichiatrici per adulti. Questo è evidentemente un percorso che i sanitari, ma anche le famiglie, tendono a utilizzare nel modo più limitato possibile sia per la "durezza" del percorso costringito

tivo, sia per l'evidente enfasi simbolica alla "pericolosità" della malattia e del malato, che per l'inadeguatezza dell'ambiente di cura stesso che è pensato e strutturato per pazienti gravi e adulti e non per minori. Va necessariamente segnalato che anche le strutture psichiatriche private non sempre favoriscono tali ricoveri o per carenza di competenze specifiche o per la strutturazione degli ambienti e dei processi di cura che sono tendenzialmente orientati, come per le strutture pubbliche, verso le necessità e i bisogni di persone adulte. In modo assolutamente frammentario e connesso a particolari disponibilità e attenzioni, bisogna però sottolineare che si sono sviluppate in Italia in questi ultimi anni esperienze legate alle neuropsichiatrie infantili, a servizi psichiatrici o ad alcune medicine ospedaliere, quest'ultime tendenzialmente orientate al trattamento dei disturbi alimentari (anoressia e bulimia). Queste esperienze non sono ancora ben conosciute e, al momento, si registra una carenza di occasioni di dibattito e approfondimento sulla tematica.

Alcuni importanti elementi e spunti di approfondimento possono essere tratti dai risultati di due ricerche condotte da Rosso e Pezzoni e pubblicate nel 1999 nella rivista «Adolescenza» sui temi degli interventi di urgenza e del ricovero psichiatrico in adolescenza.

Nella prima ricerca è stata studiata l'attività di alcuni presidi ospedalieri della città di Genova per l'arco di tempo di 12 mesi, relativa ai pazienti di età compresa tra i 14 e i 22 anni giunti all'osservazione dei servizi di Pronto soccorso per sintomatologie di ordine psichiatrico (tavola 6.15).

Tavola 6.15 - Accesso di adolescenti per problematiche psichiatriche ai servizi di Pronto soccorso della Usl 3 Genovese. Periodo 1 luglio 1993 - 31 giugno 1994

Età		14-22 anni
N. totale adolescenti		349
Diagnosi	Stato ansioso	Totale: 44,7 %
		Femmine: 58,5 %
		Maschi: 29,5 %
Ricoverati (59)		16,9 %
Sedi di ricovero	Diagnosi e cura	60 %
	Medicina generale	35,7 %

Fonte: Rosso, A.M. e Pezzoni, F. in «Adolescenza», 1999, n. 2

I soggetti in condizione di sofferenza psichica che nel periodo preso in esame si sono rivolti ai servizi di Pronto soccorso sono stati 349, con una prevalenza femminile nella fascia di età 14-17 anni e maschile in quella superiore. Nel 44,7% dei casi la diagnosi è stata di “stato ansioso” ed è risultata più frequente nelle ragazze che nei maschi (il 58,5% contro il 29,5%). Anche da questa ricerca viene confermato come i maschi esprimano più frequentemente, rispetto alle loro coetanee, il malessere e la sofferenza psichica attraverso il disturbo comportamentale, anche agito in modo eclatante, piuttosto che con sintomatologie di tipo ansioso o depressivo proprie del genere femminile. Dei 349 pazienti arrivati al Pronto soccorso ne sono stati ricoverati 59: il 60% presso il servizio psichiatrico di diagnosi e cura e il 35,7% presso i reparti di medicina generale. Se dalla ricerca risulta la conferma che nel Servizio sanitario nazionale il ricovero per adolescenti con disturbi psichiatrici avviene prevalentemente nel servizio psichiatrico di diagnosi e cura, è da rilevare la particolare sensibilità delle Medicine generali genovesi nella loro disponibilità a sostenere il lavoro dei servizi psichiatrici e a favorire spazi di degenza per problematiche psicologiche.

La seconda ricerca riguarda l'ospedalizzazione di adolescenti e giovani nei servizi psichiatrici di diagnosi e cura sempre dell'Azienda Usl 3 Genovese nel periodo compreso tra il 1 luglio 1993 e il 30 giugno 1994.

Il campione, costituito da 78 soggetti, risulta rappresentato prevalentemente da pazienti maggiorenni, maschi, con livello di scolarità medio-basso, non occupati, di condizioni socioculturali sufficienti e provenienti in prevalenza da famiglie unite. Nella maggioranza dei casi si tratta di *acting-out*, nei pazienti maschi, e assunzione incongrua di farmaci nelle pazienti femmine. Dalle ricercatrici viene registrata una elevatissima presenza (82,1% dei casi) di patologie delle relazioni familiari a diversi livelli e l'affezione da disturbi psichiatrici di un genitore, prevalentemente la madre, in oltre un quinto dei casi. Sono sottolineate, inoltre, la necessità di un servizio psichiatrico (tutt'ora non previsto) al Pronto soccorso dove sono generalmente accolti i pazienti e le carenze di competenze in ambito psichiatrico nel personale addetto.

Altri elementi per una conoscenza meno parziale e limitata possono essere tratti dai dati di funzionamento dell'Unità operativa di neuropsichiatria infantile della Azienda Usl di Rimini. Questa Unità operativa (tavola 6.16) garantisce non solo una attività di tipo territoriale, ma anche una funzione di ricovero ospedaliero per problemi di natura neurologica e di tipo psichiatrico per adolescenti fino ai 18 anni. Si tratta di una struttura ospedaliera “aperta” che quindi offre agli adolescenti ricoverati un contesto non così restrittivo come quello di un servizio psichiatrico di diagnosi e cura.

Tavola 6.16 - Attività di ricovero psichiatrico per adolescenti presso l'unità operativa di NPI - Azienda Usl Rimini - Anno 1998

Tipologia del ricovero	%
Ricoveri psichiatrici sul totale	29,2
Ricoveri fino ai 16 anni	57,5
Ricoveri sopra i 16 anni	42,5
Ricoveri urgenti	43,7
Ricoveri programmati	56,3
Ricoverati residenti	73,4
Ricoverati non residenti	26,6
Totale ricoveri psichiatrici (v.a.)	64

Fonte: Unità operativa di neuropsichiatria infantile - Azienda Ausl di Rimini

Nel corso del 1998 sono stati effettuati 64 ricoveri ospedalieri per adolescenti con disturbi psichiatrici che hanno rappresentato il 29,2% di tutta l'attività di ricovero della Divisione ospedaliera di neuropsichiatria infantile. Degli adolescenti ricoverati, nel corso del 1998, il 57,5% aveva meno di 16 anni e per il 43,7% si è trattato di una procedura di ricovero "urgente". Il 26,5% risiede nei territori di altre aziende Usl.

4.3 Dalla conoscenza al metodo

Le due ricerche e i dati sopra riportati sembrano confermare una realtà, quella del ricovero psichiatrico degli adolescenti, conosciuta più che altro a livello delle singole esperienze professionali e non ancor adeguatamente considerata e approfondita nelle sue diverse dimensioni.

Sintetizzando si può valutare che vi sia un'area di sofferenza mentale e psichica adolescenziale che:

- appare non molto rilevante sul piano numerico, ma estremamente significativa per i livelli di sofferenze individuali e familiari;
- nel contesto del Servizio sanitario nazionale è indirizzata prevalentemente verso interventi ospedalieri necessariamente e fortemente costringenti come quelli offerti dai servizi psichiatrici di diagnosi e cura, con forti perplessità sulla loro idoneità e adeguatezza;
- raccoglie anche quadri preadolescenziali con tematiche in cui la disgregazione della rete familiare o l'allontanamento dal nucleo (ad esempio richiesto dalle autorità giudiziarie) rende fortemente problematico garantire sia le dimissioni protette che la continuità terapeutica in raccordo con la rete dei servizi sociali;
- viene affrontata con interventi che mostrano una certa difficoltà di coordinamento all'interno di una rete assai eterogenea costituita dai servizi di Pronto

soccorso, dai servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile, dai servizi psichiatrici territoriali, dalla pediatria e medicina di base, dai servizi sociali, dai servizi per le tossicodipendenze;

- insorge con una certa frequenza con le caratteristiche di urgenza, in modo quindi da richiedere competenze assai specifiche, sia del personale medico che di quello infermieristico, e modelli organizzativi di particolare complessità;
- ha una rilevanza epidemiologica tale da richiedere un'attenta valutazione negli indirizzi nazionali e nelle programmazioni regionali in modo da ipotizzare iniziative che si rivolgano a bacini territoriali piuttosto ampi, di tipo sovra-aziendale e sovra-provinciale;
- risulta non ben rappresentata sul piano delle conoscenze e degli studi di valutazione degli interventi, e scarsamente sostenuta da indirizzi programmatici e scelte di priorità.

Occorre in conclusione sottolineare che, se pure l'intervento di emergenza/urgenza in psicopatologia adolescenziale si configura come un problema aperto e da affrontare con una certa celerità nel prossimo futuro, ciò non esime i servizi dalla necessità di valutare attentamente l'appropriatezza dei singoli ricoveri. Inoltre, pur essendo il fenomeno limitato numericamente, il problema non può essere affrontato con modelli presuntamente "super specialistici" e al di fuori, o anche solo marginalmente, dalla rete sanitaria e sociale per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. In questa ottica quindi sembrano fornire punti di riferimento assai positivi e utili i due progetti obbiettivo che in questi ultimi tempi sono stati elaborati dal Ministero della sanità: il *Progetto obbiettivo per la tutela della salute mentale* e il *Progetto obbiettivo materno infantile*. Si può quindi ritenere positivo il dibattito e il confronto scientifico e organizzativo che sulla base dei due progetti si sta aprendo nelle diverse realtà regionali.

4.4 Il problema del consenso del minore ai trattamenti

Un problema importante, non sempre sufficientemente valutato nell'intervento nei confronti di ragazzi in situazione di sofferenza psichica, è quello del consenso – e dell'eventuale dissenso – al trattamento. Un problema che, nell'ambito degli interventi per la sofferenza psichica, è di particolare rilevanza perché non sono infrequenti i casi in cui nella fase adolescenziale emergono tendenze autodistruttrici: basti pensare alla diffusione delle tossicodipendenze, al fenomeno del suicidio in adolescenza, al dilagare della anoressia e della bulimia.

Il problema presenta aspetti particolarmente significativi solo nei confronti degli adolescenti perché per i minori "più piccoli" il consenso degli adulti che ne hanno la responsabilità di cura (e il controllo del giudice sull'esercizio della potestà) dà garanzia

che il diritto alla salute sia sufficientemente tutelato. Più complesso è il tema del consenso per i minori “più grandi”, poiché l'ordinamento tende a consentire, per l'esercizio dei diritti personalissimi, una maturità anticipata anche all'infradiciottenne.

Una simile tendenza però non prevede una precisa individuazione dell'età in cui dovrebbe scattare la capacità di fornire o meno il consenso, non individua meccanismi accertativi dell'eventuale incapacità del singolo soggetto, non si fa carico del problema per cui l'attribuzione della piena capacità al minore in questa materia implica non solo la possibilità di esprimere il consenso, ma anche quella di rifiutare il trattamento. Tutto ciò è fonte più di confusione che di chiarezza in un settore particolarmente delicato come quello della salute. Le incertezze degli operatori possono essere esiziali traducendosi o in abusi o in paralisi nell'intervento medico.

In attesa di una disciplina legislativa del problema sembra che si possano ricavare, dai principi generali dell'ordinamento, i criteri elencati di seguito.

- Poiché è un principio generale, anche se formulato in riferimento agli atti di contenuto patrimoniale, il fatto che non è indispensabile la presenza di una capacità di agire allorché il compimento di certi atti non comporti lesioni o sacrificio di un interesse, ma ne comporti invece la realizzazione o una situazione comunque favorevole, deve ritenersi che, quando la richiesta di un trattamento sanitario comporti un beneficio alla salute del minore, questi può direttamente richiederlo anche se manchi il consenso di chi abbia su di lui la responsabilità.
- Poiché il genitore ha un diritto/dovere di impedire che il figlio ponga in essere comportamenti autodistruttivi, in quanto l'ordinamento gli ha conferito la potestà proprio al fine di proteggerne la salute psicofisica e di promuoverne lo sviluppo di personalità, deve essere riconosciuto al genitore il diritto di chiedere e ottenere un trattamento sanitario che sia utile al figlio pure se questi esprima parere contrario. Ovviamente resta la possibilità per il figlio, o per altri soggetti abilitati a chiedere un controllo della responsabilità genitoriale ex art. 336 del codice civile, di adire il tribunale per minorenni al fine di valutare se la decisione del genitori contrasti o no con gli interessi del figlio e ne pregiudichi lo sviluppo di personalità.
- Iniziato il trattamento sanitario su richiesta del minore o del suo genitore, esso non “può” essere interrotto sulla base di una mera manifestazione di volontà del minore non suffragata da analoga manifestazione di volontà da parte di coloro che ne hanno la responsabilità della cura.
- Se il conflitto tra minore e genitore non verte sulla opportunità o meno del trattamento, ma sulle concrete modalità di esso (ricovero o meno in ospedale, inserimento in una comunità terapeutica o in altra struttura che si assume più qualificata e rispondente alle esigenze del minore), la soluzione del contrasto non

può che essere devoluta al giudice minorile competente a proteggere il minore e a controllare la regolarità dell'esercizio della funzione genitoriale.

Se è vero, come lo è, che il minore non può liberamente esprimere la volontà di morire (per l'ordinamento si applica il reato di omicidio volontario e non quello di omicidio del consenziente se il fatto è commesso nei confronti del minore di diciotto anni), deve ritenersi che esso non possa rifiutare un trattamento sanitario che è a tutela del suo benessere fisico e che chi ne ha cura debba ritenersi abilitato a esigere un trattamento sanitario, anche in presenza di un dissenso del minore.

5. I figli dei malati mentali

Nell'ambito del tema della salute non fisica ma psichica del bambino e dell'adolescente un problema di particolare rilevanza è quello del sostegno ai bambini figli di malati mentali. Il problema non sussisteva quando il ricorso all'internamento in un'istituzione custodialistica era massicciamente praticato: in situazione di difficoltà familiare o l'adulto malato di mente veniva isolato e rinchiuso in un ospedale psichiatrico ovvero, se questo non era ritenuto necessario, era il bambino che veniva allontanato dalla sua famiglia-problema e collocato in un istituto assistenziale totalizzante che riduceva al minimo i rapporti tra il bambino e la sua famiglia.

Nella nuova, assai più giusta, filosofia dell'intervento, secondo cui il soggetto in difficoltà non deve essere coattivamente allontanato dal suo ordinario ambiente di vita, ma deve veder sorrette e sviluppate le sue quotidiane relazioni interpersonali proprio in funzione del suo personale recupero, sorge il problema per l'operatore, e per il giudice chiamato a tutelare la personalità in formazione, di valutare se le intense relazioni tra genitore malato mentale e soggetto in fase evolutiva non possano creare gravi deviazioni nell'itinerario di costruzione di personalità e di identità del minore. Non appare infatti opportuno né privare, senza necessità, il genitore con sofferenze psichiche dell'affetto e delle intense relazioni con il figlio – perché la privazione di questo rapporto potrebbe essere per lui esiziale segnando il suo definitivo fallimento umano – né ridurre il bambino, senza tener conto della sua esigenza di ottenere quei validi rapporti costruttivi che soli possono contribuire al suo sviluppo umano, a mera risorsa terapeutica per l'adulto, sacrificandolo sull'altare del recupero, talvolta illusorio, del genitore.

Bisognerebbe riuscire – con un'adeguata azione di chiarimento, di sostegno e di promozione costante – a conciliare le due esigenze (dell'adulto e del bambino) che solo in alcuni casi sono contrapposte e invece in moltissimi casi convergenti. Ma se ciò diviene impossibile è necessario riaffermare che l'ordinamento – quando sussista un

contrasto tra un diritto di un adulto e il diritto di un bambino – ha già riconosciuto che il diritto da privilegiare è quello di colui che si affaccia alla vita. Il *favor minoris* – che è il principio fondamentale che informa tutto il nostro ordinamento giuridico nonché la Convenzione dell'Onu sui diritti dell'infanzia – impone che l'interesse del cittadino in formazione, che non è solo un interesse privato del soggetto, ma è anche un interesse collettivo e pubblico, sia preso in particolare considerazione e attuato in via prioritaria perché da esso discende la compiutezza del processo di costruzione della personalità e da esso dipende il diritto che nessuno può conculcare a divenire, se possibile, protagonista di storia individuale e collettiva.

I diritti dei bambini stranieri

Nel nostro Paese stanno aumentando anche l'attenzione nei confronti dei minori stranieri e delle loro esigenze, un più vivo senso di solidarietà per alleviare le loro difficoltà nel Paese di origine, seri tentativi di promuovere l'integrazione nel rispetto della cultura di origine.

La nuova legge sull'immigrazione ha per la prima volta cercato di attuare, anche in questo particolare settore, i principi di tutela dei diritti del minore contenuti nella Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989, più volte espressamente richiamata dalla norma di legge; la nuova legge sull'adozione internazionale, che ha profondamente innovato la precedente disciplina, ha finalmente assicurato al bambino che viene da lontano serie garanzie che tutta la procedura sia trasparente e centrata sul suo reale interesse assicurando un efficace sostegno nel momento del suo ingresso nel nostro Paese; la nuova legge sulla violenza sessuale, infine, che per la prima volta condanna pesantemente il turismo sessuale, cerca di tutelare il minore, prevalentemente straniero, anche all'interno del nostro Paese da questo tipo di sfruttamento e, in particolare, dalla prostituzione e dalla pornografia.

L'impegno verso i ragazzi e gli adolescenti stranieri non è solo degli organi istituzionali del nostro Paese. Dobbiamo riconoscere che si vanno sviluppando nella società civile nuove forme di forte solidarietà nei confronti dei bambini stranieri che vivono nei loro paesi di origine e che hanno gravi difficoltà nel loro itinerario di sviluppo umano a causa della miseria endemica presente nei loro territori. Non solo lo Stato italiano ha promosso programmi di cooperazione a favore dei bambini stranieri, ma anche molte organizzazioni non governative italiane si sono impegnate in questo settore; l'ampiezza che ha assunto nel nostro Paese il fenomeno del sostegno a distanza di bambini stranieri è assai indicativo di una solidarietà non appropriativa, che si apre alle esigenze di tanti soggetti deboli e cerca di sostenerli mantenendoli nel loro ordinario ambiente di vita; l'ospitalità temporanea di tanti minori stranieri – pur presentando alcuni rischi che indicheremo più avanti – è una dimostrazione eloquente di come moltissime famiglie italiane siano attente alle difficoltà dei bambini del mondo e cerchino di alleviare la loro sofferenza e di sostenere il loro faticoso processo di sviluppo.

Certo non possiamo onestamente affermare che non vi siano delle ambiguità in alcuni atteggiamenti messi in atto nei confronti dei bambini stranieri e che non vi siano carenze nell'azione di accoglienza e integrazione del bambino che viene da lontano nel nostro Paese, ma dobbiamo anche doverosamente rilevare che si è sviluppata in questi ultimi anni una inversione di tendenza che, se non sarà interrotta, dovrebbe portare a una migliore considerazione dei problemi di questi ragazzi e a dare risposte più adeguate alle loro richieste di aiuto.

1. Bambini e adolescenti immigrati

1.1 La popolazione minorile straniera in Italia

Se la popolazione residente in Italia continua a crescere, l'incremento è da imputare in maniera prevalente all'apporto della popolazione straniera. A fronte di un saldo naturale (differenza tra nati vivi e morti) negativo da anni, si registra un saldo migratorio con l'estero (differenza tra iscritti dall'estero e cancellati per l'estero) positivo e in costante crescita.

Nel corso del 1999 la popolazione straniera residente passa da 1.116.394 unità a 1.270.553, rispettivamente a inizio e fine anno, con un incremento del 13,8%, mentre la popolazione residente in Italia cresce appena dello 0,1%. L'aumento della popolazione straniera residente ha seguito un cammino ininterrotto che, nel breve arco di un quinquennio, 1995-1999, l'ha portata a rappresentare quote sempre più consistenti della popolazione residente complessiva, dall'1,3% del 1995 al 2,2% del 1999. Nonostante ciò, il nostro Paese rientra nel novero dei paesi in cui la presenza straniera è ancora piuttosto limitata (insieme all'Italia si segnalano la Grecia, la Spagna e la Finlandia con valori appena inferiori a quello italiano) e ben lontana dal peso che essa assume, ad esempio, in Germania e Belgio con valori del 9% circa.

La popolazione straniera, tuttavia, non si limita ai soli stranieri residenti: a questi vanno aggiunti quanti sono in possesso di un regolare permesso di soggiorno ma non risultano iscritti in anagrafe e, ancor prima, gli immigrati clandestini. Poco si può dire sulla effettiva consistenza degli stranieri in stato di clandestinità anche se, per la particolare conformazione geografica del nostro Paese, è realistico pensare che essa risulti proporzionalmente più accentuata che altrove. Quanto ai permessi di soggiorno, alla fine del 1998, essi erano di poco più di un milione, cifra inferiore al numero di persone effettivamente comprese negli stessi in quanto molti minorenni sono inclusi nei permessi di soggiorno dei propri genitori.

All'interno della popolazione straniera residente la componente in più rapida crescita è proprio quella minorile. Gli stranieri di minore età residenti erano 125.565 al 31 dicembre 1995, sono 229.851 al 31 dicembre 1999, con un incremento percentuale

dell'83%. Nel corso del solo 1999 si è avuto un incremento del 23% dei bambini e adolescenti stranieri residenti, al quale contribuiscono in maniera quasi equivalente le nascite (oltre 21 mila) e i nuovi minori immigrati (22 mila) giunti in Italia a seguito dei ricongiungimenti familiari. I minori stranieri crescono dunque per l'effetto combinato della natalità degli stessi stranieri e della seconda ondata migratoria che vede agli adulti aggiungersi altri componenti dei nuclei familiari rimasti temporaneamente nei paesi di origine. La percentuale dei minori stranieri sul totale della popolazione straniera residente è così passata dal 14,2% del 1996 al 18,1% del 1999. Non rientrano in questo conteggio i soggetti "senza residenza", gli adottati, né i figli di coppie miste o i Rom e Sinti italiani che, con superficialità, vengono in genere inseriti nelle statistiche e nelle tipologie generali degli stranieri, creando confusione tra chi è straniero giuridicamente e chi lo è (o dovrebbe esserlo) soltanto da un punto di vista culturale.

Ma anche tenendo conto degli aumenti recenti, i minori stranieri rappresentano pur sempre una percentuale del tutto analoga a quella rappresentata dai minori sul totale della popolazione italiana, che è di poco inferiore al 18%. Ciò sta a significare che l'immigrazione dall'estero ha sì impedito il calo della popolazione italiana, che grazie a essa è perfino cresciuta, ma non ha finora contribuito a correggerne lo squilibrio strutturale rappresentato da una proporzione di bambini e di minori sul totale della stessa popolazione ormai patologicamente bassa. Occorre però anche dire che le previsioni danno una proporzione di minori tra gli stranieri in forte crescita per gli anni a venire.

La distribuzione territoriale dei minori stranieri, come del resto di tutta la popolazione straniera, mostra una concentrazione nelle aree a maggiore sviluppo economico-produttivo del Paese. Gli stranieri già da alcuni anni fanno fronte in queste regioni alla carenza di forza lavoro, specialmente in quei settori a prevalenza di lavoro manuale a bassa qualificazione nei quali la presenza di lavoratori italiani è sempre più marginale. È da notare, dunque, che la popolazione straniera tende a stabilizzarsi proprio nelle aree del Paese dove fecondità e natalità degli Italiani toccano i valori più bassi, anche se è presumibile che una volta inseritasi stabilmente nel tessuto sociale tenderà ad adeguarsi ai comportamenti riproduttivi degli Italiani.

Sono stranieri 3,7 minori ogni 100 minori residenti nel Nord-est del Paese, analoga percentuale si registra nel Nord-ovest (3,6), a breve distanza segue il Centro Italia (3,3), mentre i minori stranieri sono appena lo 0,6 e lo 0,9 rispettivamente nel Sud e nelle Isole.

Tavola 7.1 - Popolazione straniera residente. Italia - Anni 1996-1999 ^(a)

Anni Ripartizioni territoriali	Stranieri residenti		Numeri indice (1996=100)	% minori stranieri residenti sul totale degli stranieri residenti	% stranieri residenti sul totale dei residenti	% stranieri residenti sul totale dei minori residenti
	totale	minorenni				
1996	884.555	125.565	100,0	14,2	1,5	1,2
1997	991.678	150.080	112,1	15,1	1,7	1,5
1998	1.116.394	186.890	126,2	16,7	1,9	1,8
1999	1.270.553	229.851	143,6	18,1	2,2	2,3
			1999			
Nord-ovest	420.423	81.313	19,3	2,8	3,6	
Nord-est	279.442	58.417	20,9	2,6	3,7	
Centro	363.433	57.958	15,9	3,3	3,3	
Sud	128.281	18.780	14,6	0,9	0,6	
Isole	78.974	13.383	16,9	1,2	0,9	
Italia	1.270.553	229.851	18,1	2,2	2,3	

^(a) Al 31 dicembre

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

Parlare però di minori stranieri, così come di immigrati in generale, rischia di dar vita all'immagine di un'unica categoria omogenea che non rileva invece la forte eterogeneità che caratterizza questo fenomeno. I Paesi di provenienza dei minori stranieri sono infatti molteplici e anche la presenza dei figli immigrati, giunti magari per ricongiungimento familiare, varia a seconda delle nazionalità e rivela strategie migratorie differenti: per alcuni Paesi infatti, pur essendo rilevante la presenza degli adulti, si ha una scarsa incidenza dei minori, segno di percorsi migratori temporanei e più precari (ad esempio il Senegal), mentre per altre nazionalità la maggiore incidenza dei minori rivela progetti di permanenza in Italia più prolungata o duratura (Marocco, Albania, Cina, CSI ecc.).

Pur ricordando quanto già sottolineato sulla "invisibilità" dei minori registrati nei permessi di soggiorno dei genitori, i dati disponibili sui minori stranieri con permesso di soggiorno al 28 dicembre 1998 mostrano questa eterogeneità dei paesi di provenienza.

Tavola 7.2 - Minori stranieri con permesso di soggiorno secondo la nazione di provenienza. Italia - Al 28 dicembre 1998 (primi dieci Paesi)

Provenienza	V.a.	% del totale
Marocco	4.940	13,3
Albania	2.845	7,7
Cina Popolare	2.267	6,1
Jugoslavia	2.006	5,4
USA	1.659	4,5
Tunisia	1.639	4,4
Romania	1.488	4,0
CSI ^(a)	1.446	3,9
India	1.329	3,6
Svizzera	1.264	3,4
Altro	16.240	43,7
Totale	37.123	100,0

^(a) Confederazione Stati Indipendenti (ex Unione Sovietica)

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati Istat

La maggioranza della popolazione minorile straniera si trova a vivere in Italia in seguito a decisioni di migrazione familiare che determinano il trasferimento dell'intero nucleo o la nascita dei figli in terra straniera. A fianco di queste motivazioni, ve ne sono però altre che inducono i minori stranieri a cambiare Paese e a giungere in Italia dopo alcuni anni vissuti nel Paese di origine. È il caso, per esempio, dei bambini stranieri che vengono per svolgere attività sportive, su cui torneremo in seguito, o delle ragazze che cercano di inserirsi nel campo della moda o dello spettacolo.

1.2 Il diritto di cittadinanza

Con tutte le cautele necessarie, indispensabili quando si utilizzano i dati statistici in questo settore, è comunque indubbio che i minori stranieri rappresentino una sorta di “futuro che avanza” e, quali futuri cittadini, siano i portatori di una società nei fatti multietnica e multiculturale, di cui molto si parla, ma di cui non si riescono ancora a tracciare con nitidezza i contorni e le caratteristiche.

A fronte di una “rivoluzione copernicana” che ha radicalmente trasformato l'approccio giuridico al minore straniero – da soggetto senza specifici diritti, a soggetto cui sono riconosciuti diritti in quanto figlio di lavoratore regolare, fino a giungere a essere riconosciuto come specifico soggetto di diritto in quanto persona di minore età – e che ha fortemente segnato, e segna tuttora, le politiche sociali del settore, permane tuttavia un ostacolo insormontabile che gran parte di questi bambini e ragazzi incontra ancora oggi nell'evidente difficoltà dell'acquisizione della cittadinanza. La legge 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, infatti, sebbene abbia recepito alcune significative innovazioni (modifiche relative alla concessione della cittadinanza agli stranieri, possibilità da parte anche della madre di trasmettere la propria cittadinanza ai figli ecc.), di fatto mantiene una impostazione, relativamente all'acquisizione della cittadinanza, basata essenzialmente sul «diritto di sangue» (*jus sanguinis*): i figli di stranieri sono considerati a tutti gli effetti come stranieri fino al compimento della maggiore età. In particolare il comma 2 dell'art. 4 recita: «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data».

Come è facile notare, per lo straniero nato in Italia non esiste un automatismo nell'acquisizione della cittadinanza italiana al compimento della maggiore età, poiché deve comunque dimostrare di avervi risieduto legalmente e senza interruzioni, così come deve esprimere, entro l'anno successivo, la propria volontà a voler acquisire la cittadinanza italiana.

Lo *jus soli* è sì previsto, ma riguarda solo i figli di genitori ignoti o apolidi, o i figli che non seguono la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono.

È questa una scelta all'epoca condivisa anche da altri Paesi europei, ma oggi praticamente mantenuta soltanto dall'Italia, che comporta, per un bambino nato e cresciuto nel nostro Paese, figlio di immigrati che da anni vivono in Italia e che non possono o non hanno interesse a cambiare cittadinanza, a dover essere obbligatoriamente uno straniero. Se si tiene conto che fino a non pochi anni fa il minore poteva essere espulso e doveva rientrare nel Paese d'origine dei suoi genitori, Paese di cui a volte aveva sentito soltanto parlare, si può ben comprendere in quale situazione di “limbo identitario” hanno vissuto migliaia di bambini e ragazzi stranieri. Alcuni recenti studi sulle cosiddette seconde generazioni in Italia segnalano infatti, con una certa preoccupazione, il forte disagio e la notevole marginalità in cui questi soggetti crescono, molte volte pro-

prio perché sentono che, pur avendo l'aspettativa di integrarsi, la società li relega a "non cittadini" (e su questo aspetto il colore della pelle continua a rappresentare una variabile discriminatoria non indifferente, anche se quasi mai presa in esame).

L'unica possibilità che ancora oggi ha un minore straniero di divenire cittadino italiano prima del compimento dei diciotto anni è di acquisire la cittadinanza perché uno dei genitori diviene italiano e quindi trasmette la cittadinanza al figlio di minore età, sempre se convivente con lui (*iuris communicatio*).

Appare quindi evidente che, se interpretata in un'ottica di storia delle migrazioni, la legge 91/92 mantiene una visione dello straniero di minore età come soggetto da tenere, se non "fuori dalla porta", quantomeno "in attesa sulla soglia", non diversamente da quanto accade più in generale allo straniero adulto.

Prima del 1992 altre due leggi avevano sancito passaggi importanti verso una nuova fase di diritti: la legge 30 dicembre 1986, n. 943, *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*, che ha rappresentato il primo provvedimento destinato a regolare un aspetto consistente del fenomeno immigratorio, quello del mondo del lavoro, e la legge 28 febbraio 1990, n. 39 (nota come legge Martelli) che ha inserito importanti novità in materia migratoria come l'eliminazione della clausola geografica per i rifugiati (con positive ricadute anche sui minori rifugiati), flussi programmati, ampliamento delle tipologie di ingresso, regolamentazione dei casi di espulsione, maggiore tutela giurisdizionale dello straniero.

Per quanto queste due leggi non considerassero i bambini e gli adolescenti immigrati quali autonomi soggetti di diritti, il notevole ampliamento delle possibilità di integrazione rivolte agli adulti ha permesso anche di migliorare sensibilmente le condizioni e le prospettive dei figli soggiornanti in Italia, ai quali i diritti erano riconosciuti essenzialmente in quanto figli di lavoratori stranieri. Ne è un esempio il diritto al ricongiungimento familiare qualora il richiedente capofamiglia fosse stato in grado di assicurare ai familiari «normali condizioni di vita» garantendo alcuni requisiti prevalentemente legati al reddito e all'alloggio con la conseguente estensione dei diritti relativi all'utilizzo dei servizi sociali e sanitari, all'istruzione, al mantenimento dell'identità culturale ai propri figli.

Pur essendo quest'ultimo un riconoscimento importante, occorre sottolineare però che non si trattava di un'adeguata tutela poiché, se il diritto a permanere in Italia veniva riconosciuto al genitore soltanto se occupato, una conseguente perdita di lavoro rischiava di coincidere con l'espulsione del lavoratore disoccupato e della sua famiglia.

La legge del 1992 di riforma sulla cittadinanza, inoltre, pur approvata un anno dopo la ratifica italiana della Convenzione di New York sui diritti del bambino, sembra entrare in contraddizione con i principi sanciti in essa, mantenendo in forte contrapposizione il cittadino e lo straniero e basando l'integrazione su una non uguaglianza giuridica tra minore straniero e minore italiano.

Dopo diversi anni di scarsa attività normativa (va ricordato il DL 16 luglio 1996, n. 376 con cui viene ampliata la possibilità del ricongiungimento familiare), caratterizzati comunque da un continuo aumento della presenza dei bambini e dei ragazzi stranieri, la recente legislazione sull'immigrazione sembra aprire una nuova fase volta a migliorare le possibilità di inserimento sociale. La nuova legislazione ha infatti cercato di avvicinare, almeno da un punto di vista normativo, il bambino straniero al coetaneo italiano, tenendo conto delle notevoli evoluzioni che anche in Italia ha avuto la riflessione sui diritti universali del minore.

1.3 Il diritto all'integrazione

Dall'insieme delle norme più recenti (la legge 6 marzo 1998, n. 40, il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il decreto del presidente della Repubblica del 5 agosto 1998, il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, il decreto del presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394) emerge la proposta di un nuovo modello di integrazione che ha notevoli ripercussioni anche sulla realtà dei bambini, sia in quanto figli di stranieri maggiormente tutelati, sia in quanto soggetti di specifici interventi di tutela. Per la prima volta il tema dell'immigrazione viene affrontato in un'ottica diversa, maggiormente aderente alla realtà migratoria considerata ora come un fenomeno strutturale in cui il minore, in quanto tale, è un soggetto di diritto, probabilmente il più bisognoso di tutela, tanto che la legge 40/1998 gli dedica un intero titolo (titolo IV).

Inoltre, molto opportuno appare l'esplicito riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, quasi a dimostrare che il presupposto su cui ci si è voluti muovere è il rafforzamento dell'universalità dei diritti del minore. Illuminante in tal senso è l'art. 28, comma 4, che riferendosi direttamente alla Convenzione di New York (art. 3, comma 1), ribadisce che «in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo». Altra importante novità è che con il termine di minore straniero si intende non soltanto il minore figlio legittimo o naturale di genitori stranieri, ma anche il minore affidato a un cittadino straniero ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Tenendo conto di quelli che sono stati definiti i quattro capisaldi della nuova politica migratoria, possiamo così riassumere le principali novità, concentrandoci sulla condizione dei bambini e dei ragazzi.

- *Lotta alla clandestinità.* Le nuove misure di lotta alla clandestinità hanno posto maggiore attenzione alla figura del minore straniero, considerato ora come una delle potenziali vittime dell'immigrazione irregolare, tanto che sono previsti aumenti di pena nel caso in cui l'immigrazione illegale coinvolga specificatamente dei bambini. Il legislatore ha quindi preso atto che il minore straniero è un sog-

getto a rischio di sfruttamento e di riduzione in schiavitù, una “merce pregiata” in quella che viene ormai definita una vera e propria nuova tratta di esseri umani (come ribadito anche nella legge 3 agosto 1998, n. 269). Proprio per tutelare i bambini e i ragazzi stranieri vittime di sfruttamento e coinvolti in questi traffici, la legge prevede misure di protezione sociale, proponendo un percorso protetto di inserimento.

- *Maggiori garanzie agli irregolari, attraverso il rispetto dei diritti della persona.* In quest’ottica, che raccoglie molte delle indicazioni contenute nelle principali convenzioni internazionali, ai bambini e ai ragazzi presenti a qualunque titolo sul territorio sono garantiti gran parte dei diritti fondamentali, come le cure sanitarie e l’obbligo scolastico, proponendo anche l’ammissione in classe in base all’età. È stato inoltre innalzato a 18 anni il limite entro cui sussiste un divieto di espulsione; si è previsto un permesso di soggiorno per “motivi familiari” se il soggetto, a prescindere dall’età, convive con parenti entro il quarto grado o con il coniuge di nazionalità italiana; si è consentito un permesso di soggiorno per minore età quando la legge dispone il divieto di espulsione di minori non accompagnati (art. 28, comma 1, lettera a, DPR 394/99).
- *Pieni diritti garantiti ai regolari.* In questo caso il bambino e l’adolescente straniero regolarmente presente sul territorio beneficia delle maggiori tutele garantite ai genitori – che debbono essere anch’essi regolarmente presenti sul territorio – relative all’attività lavorativa, all’alloggio, alla sanità, alle pensioni, al ricongiungimento familiare ecc. Tuttavia, anche in questo caso, e proprio in alcuni articoli dedicati al ricongiungimento familiare, emerge la scelta del legislatore di riconoscere al minore specifici diritti in quanto minore: per la prima volta è prevista anche la possibilità per un minore regolarmente presente in Italia di chiedere il ricongiungimento con un genitore naturale. Inoltre il minore vede riconosciuti maggiori garanzie anche in merito al rilascio e al rinnovo del proprio permesso di soggiorno individuale e quindi sulla sua permanenza nel nostro Paese, a prescindere dalla condizione giuridica e dalle scelte dei propri genitori. Molto importante è l’inserimento della carta di soggiorno – il cui titolare può essere anche un minore di 14 anni – che può essere concessa dopo 5 anni di soggiorno regolare, e che permette di poter svincolare la permanenza in Italia a una prestazione economica, aprendo maggiori possibilità di inserimento.
- *Garanzia del pluralismo.* Al fine di riuscire, attraverso un più concreto rispetto delle diversità culturali, a gestire con maggiore consapevolezza il passaggio, inevitabile, a una società multiculturale e multi-etnica, sono previste alcune importanti aperture verso una maggiore partecipazione alla vita politica e culturale degli stranieri, specie dei lungo residenti e dei titolari della carta di soggiorno. In tal modo si passa da un modello duale, che vedeva contrapporsi cittadino e straniero, a un modello plurale, in cui entrano in gioco soggetti che, pur restando stranieri, beneficiano di gran parte dei diritti senza per questo divenire cittadini.

Riprendendo una lettura proposta dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati alla fine dell'anno 1999, si può sostenere che anche per quanto riguarda la realtà minorile appare evidente che, mentre sui primi due punti si sono registrate le maggiori iniziative di applicazione concreta di quanto previsto dalla legislazione, sugli ultimi due punti ancora molto appare da fare, quasi a sottolineare una difficoltà insita nel nostro sistema a trasformarsi attraverso un reale riconoscimento dei diritti e un sereno confronto con le diversità. L'integrazione del bambino e del ragazzo straniero avviene oggi attraverso diversi percorsi: maggiori garanzie alla famiglia immigrata, ma allo stesso tempo anche maggiori garanzie al minore in quanto tale.

1.4 Il diritto all'istruzione

Le trasformazioni che stanno interessando i flussi migratori degli ultimi anni, in particolare la crescente incidenza dei ricongiungimenti familiari e la progressiva stabilizzazione dei nuclei immigrati in Italia, influiscono significativamente sulla presenza dei minori stranieri nel nostro Paese e, in special modo, nelle scuole italiane. Esiste un ampio consenso nel ritenere che la scuola rappresenti il primo e il principale canale d'inserimento dei minori immigrati nel Paese ospitante e quindi rivesta il ruolo di ambito importante di confronto/incontro tra culture diverse, oltre che di luogo destinato alla trasmissione e alla costruzione di modelli culturali. Sicuramente è attraverso la scuola che si può avere una prima percezione della presenza dei minori stranieri e del loro aumento nel corso degli anni (potendo inserire anche i minori irregolari, la scuola diviene un ambito privilegiato di osservazione del fenomeno migratorio legato alle fasce più giovani, poiché dà visibilità anche a coloro che non sono registrati ufficialmente).

Complessivamente, la presenza degli alunni stranieri nella serie storica 1990/1991-1999/2000 nei vari ordini di scuola (dalle materne alle superiori) ha visto un progressivo e costante incremento: nell'anno scolastico 1990/1991 gli alunni stranieri erano 18.794, sono aumentati a 37.478 nell'anno scolastico 1993/1994 e a 57.595 nell'anno scolastico 1996/1997, fino ad arrivare a 85.522 nel 1998/1999 e a 119.679 nel 1999/2000. In totale la percentuale di alunni stranieri sul totale degli alunni inseriti nei vari ordini di scuola nell'anno scolastico 1999/2000 è dell'1,47%.

Tavola 7.3 Alunni con cittadinanza non italiana per ordini di scuola, tipologia di scuola e sesso. Italia - Anno scolastico 1999/2000

Scuola	Ordine di scuole statali		Scuole non statali		Totale		
	totale alunni	di cui femmine	totale alunni	di cui femmine	totale alunni	di cui femmine	% femmine
Materna	14.320	6.598	9.783	4.435	24.103	11.033	45,8
Elementare	51.472	23.436	1.501	781	52.973	24.217	45,7
Media	28.502	12.708	389	195	28.891	12.903	44,7
Superiore	13.155	6.609	557	345	13.712	6.954	50,7
Totale	107.449	49.351	12.230	5.756	119.679	55.107	46,0

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Sistema informativo MPI

Interessante appare anche l'analisi delle presenze nei vari ordini di scuola: la percentuale maggiore si riscontra infatti alle elementari (44,3% del totale alunni stranieri), seguite dalle scuole medie (24,1%), materne (20,1%) e superiori (11,5%). Più precisamente, considerando la serie storica 1990-2000, gli incrementi più consistenti si sono registrati nelle scuole elementari (+43.410), seguite dalle scuole medie (+25.091), dalle scuole materne (+20.241) e dalle superiori (+10.511). Da notare che fino all'anno scolastico 1997/98 l'incremento degli alunni stranieri ha inciso maggiormente sulle scuole materne piuttosto che sulle medie: è nel periodo 1997/98-1999/2000 che vediamo infatti un incremento di 14.757 alunni stranieri nelle medie e di 9153 bambini nelle materne.

Queste differenziazioni sono legate principalmente al fatto che il fenomeno migratorio in Italia è piuttosto recente e vede solo in questi ultimi anni l'inserimento dei minori immigrati negli ordini di scuola media e superiore. Al riguardo appare significativa anche la considerazione del luogo di nascita dei minori stranieri.

Mentre infatti i minori nati in Italia da genitori stranieri generalmente frequentano tutto il percorso scolastico in Italia e quindi sono presenti già a partire dalle scuole materne (in questo caso, trattandosi di migrazioni piuttosto recenti, sarà necessario aspettare qualche anno perché giungano con una certa incidenza agli ordini di scuola superiore, essendo oggi proporzionalmente più numerosi quelli in età di scuola materna ed elementare che non di scuola superiore), sono soprattutto i giovani nati in Paesi differenti e giunti in Italia successivamente a essere inseriti direttamente nelle scuole elementari o medie inferiori, perché spesso anagraficamente più grandi, e quindi a raggiungere per primi gli ordini di scuola superiore e a rappresentare in questi ambiti gli alunni stranieri. La differenziazione dei luoghi di nascita costituisce comunque un elemento importante che incide sul tipo di presenza di questi alunni nella scuola e sulle difficoltà che questi soggetti incontrano e che la scuola si trova a gestire.

La presenza degli alunni stranieri incontra poi delle differenziazioni a seconda delle varie regioni, seguendo le caratteristiche più generali dell'andamento dei flussi, la particolarità dei progetti migratori e la forza di attrazione esercitata dalle regioni medesime. Gli alunni stranieri, infatti, si concentrano soprattutto nelle regioni del Centro-nord, conformemente alla direzionalità dei flussi migratori dall'estero, mentre rasentano l'inconsistenza nelle regioni del Sud e nelle Isole. La percentuale di alunni stranieri è particolarmente alta in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, seguite da Lazio, Piemonte e Toscana.

Tavola 7.4 - Alunni con cittadinanza non italiana per ordine di scuola e ripartizione territoriale. Italia - Anno scolastico 1999/2000

Ripartizione territoriale	Ordine di scuola				Totale
	materna	elementare	media	superiore	
Nord-occidentale	9.968	18.769	10.459	4.462	43.658
Nord-orientale	6.707	15.108	7.723	4.069	33.607
Centro	5.564	13.944	7.712	3.930	31.150
Sud	1.176	3.702	2.181	906	7.965
Isole	659	1.322	806	342	3.129
Italia^(a)	24.074	52.845	28.881	13.709	119.509

^(a) Il dato differisce dal totale dei 119.679 alunni stranieri, poiché non è disponibile il valore degli apolidi per ordine di scuola e ripartizione territoriale

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Sistema informativo MPI

Come richiamato nell'analisi della popolazione minorile straniera, la presenza di questi alunni si caratterizza non solo per l'incremento quantitativo ma anche per la varietà dei paesi di provenienza, che chiaramente porta all'interno della scuola problematiche culturali diverse. Le aree di provenienza più rappresentate sono, in ordine di incidenza, l'Europa non Ue e l'Africa, seguite dall'Asia e dall'America. Dall'analisi dei primi dieci Paesi di provenienza degli alunni con cittadinanza non italiana si può constatare la diversa presenza dei minori nei vari ordini di scuola, strettamente connessa alle caratteristiche delle migrazioni familiari.

Tavola 7.5 - Alunni con cittadinanza non italiana per ordine di scuola e provenienza (primi 10 Paesi). Italia - Anno scolastico 1999/2000

Provenienza	Ordine di scuola				Totale
	materna	elementare	media	superiore	
Albania	4.142	9.853	4.726	2.138	20.859
Marocco	5.125	8.583	5.351	1.646	20.705
Cina	901	3.501	3.097	708	8.207
Jugoslavia ^(a)	1.283	4.334	1.745	399	7.761
Romania	532	2.172	972	461	4.137
Perù	401	1.420	1.082	916	3.819
Macedonia	530	1.816	698	129	3.173
Filippine	937	1.358	606	254	3.155
Tunisia	1.171	1.090	364	167	2.792
India	642	1.140	489	140	2.411

^(a) Serbia-Montenegro

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Sistema informativo MPI

Tavola 7.6 - Alunni con cittadinanza non italiana. Italia - Anni scolastici 1983/1984-1999/2000

Anni scolastici	Alunni stranieri			% alunni stranieri sul tot. alunni
	europei	non europei ^(a)	totale	
1983/1984	2.706	3.398	6.104	0,06
1984/1985	2.792	3.676	6.468	0,06
1985/1986	2.915	4.135	7.050	0,07
1986/1987	3.097	4.327	7.424	0,07
1987/1988	3.605	5.362	8.967	0,09
1988/1989	4.559	7.232	11.791	0,12
1989/1990	4.988	8.680	13.668	0,14
1990/1991	6.044	12.750	18.794	0,19
1991/1992	8.351	17.405	25.756	0,27
1992/1993	11.045	19.502	30.547	0,32
1993/1994	14.938	22.540	37.478	0,41
1994/1995	18.161	24.655	42.816	0,47
1995/1996	21.736	28.586	50.322	0,56
1996/1997	24.423	33.172	57.595	0,66
1997/1998 ^(b)	30.134	40.523	70.657	0,81
1998/1999 ^(c)	35.687	49.835	85.522	1,09
1999/2000	51.361	68.318	119.679	1,47

^(a) Comprende anche il dato relativo agli apolidi

^(b) Il dato relativo alle scuole secondarie di 2° grado è stato stimato considerando per queste ultime un'analoga variazione percentuale registrata tra i due anni scolastici precedenti

^(c) Non sono comprese le scuole superiori non statali. Una stima approssimativa del numero di studenti stranieri in questo tipo di scuole è di circa 700 alunni

Fonte: Istat fino all'anno scolastico 1993/1994; Istat e Sistema informativo del MPI dall'anno scolastico 1994/1995 all'anno scolastico 1996/1997; Sistema informativo del MPI dal 1998/1999

Oltre ai ragazzi in età scolare inseriti nella scuola, che spesso possono rappresentare una situazione privilegiata, vi sono i minori stranieri che pur essendo in età scolare non accedono a questi percorsi per condizioni di vita disagiate o per scelte familiari. È soprattutto per i minori stranieri con più di 15 anni che si possono presentare percorsi alternativi: in questo senso, per valutare il tipo di tutela garantita, bisogna considerare anche l'incidenza di coloro che si inseriscono prima degli adolescenti italiani di pari età nel mondo del lavoro.

Un altro tema spinoso è dato dalla differenza di genere, che per alcune culture può essere un elemento di discriminazione nei percorsi formativi o di inserimento occupazionale. Chiaramente questo elemento culturale (che comporta per le pre-adolescenti l'aspettativa di una progressiva assunzione del ruolo di madri attraverso lo svolgimento di quotidiane mansioni domestiche) è da considerarsi insieme alle possibili modalità di conciliazione di culture differenti messe in atto dalle ragazze immigrate e dalle loro famiglie. Se per alcuni infatti la protezione della ragazza comporta una prioritaria presenza nell'ambito domestico o l'inserimento professionale in occupazioni senza una eccessiva esposizione al pubblico, influenzando così i percorsi formativi e professionali delle figlie, per altri i tratti culturali più tradizionali vengono abbandonati per l'assunzione di modelli differenti, per i quali non esistono differenziazioni nei percorsi maschili e femminili. In alcuni casi si possono avere sia ragazze che frequentano la scuola e contemporaneamente assolvono importanti compiti domestici, sia ragazze per le quali questi compiti familiari divengono prioritari rispetto ad altri percorsi, riducendo le possibilità di socializzazione con i pari e di inserimento nella società italiana.

Non potendo generalizzare e considerando che i dati complessivi sul genere degli alunni stranieri inseriti nei vari ordini di scuola mostrano una presenza significativa anche delle ragazze (46% degli alunni stranieri inseriti), queste riflessioni invitano a entrare ancora una volta nella specificità dei vari paesi di provenienza per cogliere le possibili differenziazioni.

Di fronte a questa crescente presenza di minori stranieri, come in altri Paesi europei, anche in Italia la scuola ha rappresentato fin dall'inizio il luogo privilegiato per la riflessione relativa all'inserimento dei bambini e dei ragazzi stranieri, affrontando i nuovi arrivi in un'ottica positiva, anche se espressa attraverso una serie di circolari (la prima è del 1989) che non sono ancora state tradotte in una legge organica.

Nel nostro Paese l'inserimento del minore straniero nella scuola dell'obbligo è stato regolato con modalità differenti rispetto a quelle adottate in altri paesi europei interessati già da alcuni decenni dal fenomeno immigratorio (Germania, Svizzera, Francia), rifiutando, cioè, la creazione di apposite classi speciali, l'alunno straniero è stato sempre inserito nel normale *iter* scolastico. In tal modo si è riusciti a garantire l'inserimento scolastico di molti stranieri e a prevenire il rischio di coniugare le limitazioni normative con una visione negativa della diversità culturale di cui sono portatori i bambini e i ragazzi stranieri.

Si tratta in un certo senso di una scelta coraggiosa che ha comportato anche la necessità di superare una serie di difficoltà di carattere amministrativo e politico (basti pensare alle difficoltà legate al riconoscimento di titoli o alla comparazione dei sistemi scolastici), fatta al fine di evitare che l'ammissione alla scuola, la determinazione della classe di iscrizione e l'assegnazione della classe diventassero un ulteriore trauma per il bambino straniero che deve già affrontare l'impatto con il nuovo ambito di vita.

Questo approccio si basa sul diritto/dovere all'istruzione da parte di tutti i bambini e i ragazzi presenti sul territorio, in conformità con quanto previsto dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, ribadito anche nella recente legge 40/98.

La sfida all'accoglienza dell'alterità rappresentata dai minori stranieri si è posta dunque prima di tutto alle politiche scolastiche e alle strutture educative, che per prime sono diventate luogo di compresenza di bambini di nazionalità diversa. Tra le varie alternative, lo scambio interculturale si è progressivamente diffuso nella scuola come possibile modello di integrazione, caratterizzato dal riconoscimento della propria cultura, dell'importanza del rispetto del diverso e della sua identità culturale, nella ricerca quotidiana di collaborazioni che superassero costruttivamente le possibili situazioni di conflitto o contrasto.

Se si analizzano le politiche scolastiche degli ultimi decenni perciò si coglie una graduale tendenza verso strategie di accoglienza e salvaguardia della cultura di origine degli immigrati, che non sempre però sono riuscite a coniugare il discorso della differenza in educazione al tema dell'uguaglianza di opportunità.

Una prova di questo *gap* presente in varie situazioni concrete è dato dal tipo di percorso scolastico al quale hanno accesso molti minori stranieri dopo le scuole medie inferiori. Spesso la scelta della formazione superiore è indirizzata verso gli istituti professionali, dove sempre più si concentra un numero di ragazzi stranieri proporzionalmente superiore al numero dei coetanei italiani. In molti casi si tratta di una scelta indotta dalle indicazioni degli insegnanti che considerano la condizione di "straniero o immigrato" come precludente altri percorsi (per le possibilità di impiego successive, per un discorso linguistico o per presunte difficoltà cognitive).

A livello normativo, le azioni di accoglienza positiva degli alunni immigrati messe in atto nella prima fase di emergenza da singoli insegnanti, singole scuole e provveditorati per gestire i nuovi arrivi, hanno trovato un riconoscimento con la CM 205/90 e gli approfondimenti successivi delle CM 5/94 e 73/94, dove si è iniziato a parlare di educazione interculturale. In particolare il *focus* di queste circolari, che ha orientato e orienta le pratiche scolastiche, riguarda la promozione del dialogo e del "clima relazionale", insieme alla valenza interculturale di tutte le discipline e delle attività interdisciplinari.

Partendo da queste prime indicazioni, si possono evidenziare alcune delle innovazioni più importanti che nel corso degli anni sono state introdotte nella normativa scolastica:

- il riconoscimento dell'istruzione come diritto e dovere di tutti i minori, anche se non in regola con le disposizioni relative al permesso di soggiorno (L. 40/98, L. 176/89);
- l'individuazione di modalità di iscrizione, accoglienza e inserimento degli alunni stranieri, affermando il loro diritto/obbligo all'istruzione scolastica e prevedendo dispositivi mirati e risorse da attivare per l'apprendimento dell'italiano e per facilitare l'accesso alle strutture e al curriculum comuni, anche attraverso intese con gli enti locali, le comunità, le associazioni (L. 40/98, CCMM 301/89, 205/90, 21/91, 400/91, DPR 394/99);
- il riconoscimento del diritto del minore all'iscrizione alla classe corrispondente alla propria età anagrafica (DLgs 286/98);
- il necessario adattamento dei programmi di insegnamento in relazione al livello di competenza degli alunni stranieri e l'attivazione di mediatori culturali qualificati, ove necessario, a supporto dell'alunno straniero appena giunto in Italia.

I documenti ufficiali indicano l'educazione interculturale come sfondo integratore per il piano di offerta formativa delle singole scuole, intendendola come approccio per rivedere i curricoli formativi, gli stili comunicativi, la gestione educativa delle differenze e dei bisogni di apprendimento. Le strategie operative fino a ora attivate hanno visto la realizzazione di eventi interculturali, la programmazione di attività aggiuntive rivolte agli alunni immigrati (corsi di lingua araba, cinese, laboratori di italiano) o a tutti i bambini, l'insegnamento delle discipline con approcci interculturali e la revisione dei curricoli in chiave interculturale, praticata in realtà soprattutto in maniera sperimentale nelle scuole con una presenza significativa di alunni stranieri.

I passi compiuti dalla normativa costituiscono però spesso dei traguardi da raggiungere, una sfida per la scuola che deve trovare delle strategie concrete per tradurre le intenzionalità in strumenti operativi. Troppo spesso infatti le attività realizzate nella scuola non coincidono con il concetto di educazione interculturale come ripensamento complessivo dell'approccio educativo ma si limitano a interventi sporadici e circoscritti. La recente riforma dei cicli è sicuramente una grande opportunità per ripensare alle modalità di risposta che la scuola può attivare per far fronte alle esigenze degli alunni in maniera competente e per risolvere le problematiche che fino a oggi sono rimaste irrisolte (come ad esempio la revisione dei curricoli o la definizione di protocolli di accoglienza entro le singole scuole). Molto quindi può dipendere da come si porrà la nuova riforma rispetto a questa tematica.

1.5 Diritti insufficientemente garantiti

Il nostro ordinamento giuridico – specie attraverso la legge sull’immigrazione del luglio 1998 – ha riconosciuto anche al minore straniero, che per vari motivi si trovi nel territorio italiano, alcuni diritti fondamentali che corrispondono a bisogni meritevoli, per la loro essenzialità nello sviluppo della personalità, di essere garantiti legislativamente: oltre il diritto alla cittadinanza, alla integrazione e quindi all’accoglienza e all’istruzione – di cui abbiamo già scritto – anche il diritto al ricongiungimento familiare, il diritto alla tutela della salute, il diritto alla tutela da ogni forma di sfruttamento.

Ma non sempre i diritti astrattamente riconosciuti sono effettivamente goduti: è questa una realtà che vale non solo per i bambini e gli adolescenti italiani ma anche, e anzi ancora di più, per i bambini e gli adolescenti stranieri. Insufficienze nelle formulazioni legislative, prassi applicative riduttive, risorse carenti per una reale opera di sostegno, difficoltà oggettive legate alla particolare situazione di questi ragazzi, presenza di organizzazioni criminali che utilizzano per propri scopi illeciti ragazzi soli venuti da altri Paesi, tutto ciò rende non infrequentemente solo declamati, e non concretamente agibili, diritti essenziali per lo sviluppo umano del ragazzo.

Alcuni esempi possono essere sufficientemente eloquenti.

- Il diritto a vivere nella propria famiglia è a forte rischio per i bambini stranieri. Il dato relativo ai bambini stranieri che non vivono presso la propria famiglia e che sono o in strutture residenziali o in affidamento familiare, è inquietante: 1771 bambini stranieri sono in strutture residenziali; 648 in affidamento familiare. I dati assoluti non appaiono enormi ma sono le percentuali che non possono non preoccupare. Mentre infatti il rapporto tra popolazione minorile straniera e popolazione minorile italiana è del 2,3%, il numero di minori stranieri in strutture assistenziali è dell’11,9% e in affidamento familiare del 6,4% del totale. Appare pertanto evidente che la famiglia migrante spesso non è in grado di assistere direttamente i propri figli, che essa manca totalmente di quelle strutture di riferimento parentale che assicurano a tanti bambini italiani un clima familiare anche se i genitori non possono direttamente provvedere a essi, che ancora più a rischio è il processo di acculturazione di questi bambini che non hanno un sicuro e continuativo ancoraggio in un proprio e caratterizzato nucleo sociale di origine.
- Il diritto alla risocializzazione in caso di devianza, e cioè il diritto – nel caso di interruzione o di deviazione dell’itinerario formativo – a essere aiutato a superare le proprie difficoltà di socializzazione, è per i minori stranieri non sviluppato allo stesso modo con cui è sviluppato per il minore italiano. A fronte di un forte incremento di comportamenti penalmente sanzionati da parte di minori stranieri, come evidenziato nella sezione dedicata alla devianza, la risposta dell’ordinamento è più repressiva che risocializzante: non è senza significato che i minori stranieri entrati nei Centri di prima accoglienza siano stati il 52% del totale dei

minori inseriti in queste strutture (e le femmine straniere costituiscono ben il 95,1%). Anche gli ingressi negli istituti penitenziari per minori vedono una preponderanza dei minori stranieri sui minori italiani: nel 1999 ben 1005 stranieri contro 871 italiani (di cui 365 femmine straniere contro 22 italiane). Appare evidente che la mancanza di un ambiente familiare da sostenere in vista di un recupero del ragazzo e di un reinserimento protetto, l'insufficiente collaborazione delle autorità dei paesi di origine, la carenza di strutture attrezzate per una azione pedagogica nei confronti di adolescenti appartenenti a culture totalmente diverse rendono difficile una seria azione di recupero finendo con il condannare irreversibilmente il minore straniero con gravi problemi di socializzazione alla ghettizzazione e alla criminalità. Una via di uscita da questo tunnel potrebbe essere costituita dal riconsiderare il carcere non come mera struttura contenitiva, in cui nascondere o nascondersi le difficoltà e il disagio, ma come contesto in cui trovare occasioni per ricucire e rimodellare le competenze sociali del ragazzo, come luogo in cui malgrado tutto egli possa riscoprire la propria capacità progettuale. Qualche esperienza pilota di mediazione culturale in alcune carceri minorili, sviluppata nel Nord d'Italia, potrebbe essere riproposta e incrementata anche in altre realtà.

- Il diritto alla protezione da ogni sfruttamento rischia di essere non sempre adeguatamente tutelato nei confronti dei minori stranieri. E questo non tanto sul piano delle leggi che vi sono e sono anche adeguate – basti pensare alla legge sullo sfruttamento sessuale – quanto perché di fronte a soggetti spesso invisibili e privi di naturali reti di protezione diviene estremamente difficile, da una parte identificare esattamente le situazioni di sfruttamento e dall'altra attuare interventi mirati ed efficaci, specie se manca la collaborazione delle vittime. Lo sfruttamento di minori – nell'acattonaggio, nella commissione di piccoli furti, nello spaccio delle droghe, nella prostituzione – è purtroppo una triste realtà. Non sono solo le organizzazioni criminali a operare in questo settore, anche molti adulti stranieri – i cosiddetti “zii” – utilizzano ragazzi affidati loro dai genitori per realizzare facili guadagni, poiché soggetti non imputabili o comunque nei cui confronti l'attività di mera repressione non può essere mai particolarmente dura. Se da una parte quindi si dovrebbe attuare una spietata azione di repressione nei confronti degli adulti sfruttanti, dall'altra si dovrebbero realizzare strutture adeguate di recupero dei minori sfruttati in grado di fornire loro concrete possibilità di inserimento positivo, anche sul piano del lavoro.
- Il diritto di accoglienza anche nei confronti dei minori stranieri non accompagnati – riconosciuto nel nostro ordinamento sia sulla base dei principi della Convenzione Onu sia del divieto di espulsione del minore di 18 anni previsto dall'art. 13 della legge 40/98 – non sempre è reale. Per far sì che accogliere il ragazzo nella nostra comunità non si risolva in un sostanziale danno al suo effettivo e particolare itinerario di sviluppo verso una compiuta personalità, bisognerebbe effettuare sempre un attento esame delle peculiarità delle singole si-

tuazioni per valutare se, nell'interesse del minore, sia più conveniente per il soggetto in formazione rimanere nel nostro Paese o tornare nel suo Paese di origine. Se, per esempio, l'ingresso nel nostro territorio è stato forzosamente organizzato da adulti a danno dei minori, se una reale integrazione nel nostro Paese non è possibile e il non rientro nel Paese di origine significa per il ragazzo solo l'emarginazione senza progetti in un istituto che si limita a custodirlo, se la permanenza nel nostro Paese senza appoggi o con appoggi di adulti equivoci può significare un forte rischio di irreversibile devianza, si può ritenere che l'attuazione dell'astratto diritto debba prevalere sul concreto interesse a non veder pregiudicato un meno ricco economicamente, ma più armonico umanamente, processo di sviluppo? Il rimpatrio, specie se congruamente assistito e fondato anche sul consenso dell'interessato, non è in questo caso una forma di punizione per l'ingresso clandestino ma una forma di effettiva protezione del ragazzo. Se invece il rimpatrio non è nell'interesse effettivo di quel ragazzo – e maschera solo una forma di esemplare espulsione – deve piuttosto essere facilitato l'inserimento del giovane nella nostra comunità attraverso adeguati progetti di accoglienza e percorsi di integrazione che – come ha dimostrato l'esperienza – sono stati molto spesso utilissimi per assicurare a tanti giovani stranieri la possibilità di uscire dalla invisibilità e dalla clandestinità, di non cadere vittima di sfruttatori, di potersi proficuamente inserire nel nostro territorio, di trovare uno sbocco al proprio bisogno di lavorare e guadagnare onestamente. Questo percorso di integrazione – se si accolgono i ragazzi stranieri – deve essere, come è ovvio, agevolato e non ostacolato: qualche preoccupazione in questo senso desta una recente circolare del Ministero degli interni (del 13 novembre 2000) che prevede che il permesso di soggiorno per minori non accompagnati non consenta lo svolgimento di attività lavorativa e che al compimento della maggiore età il minore accolto, anche se ha una offerta di lavoro o stia frequentando un corso scolastico o di formazione, si veda revocato il permesso e quindi sia soggetto a espulsione. Paradossalmente ci si può chiedere che senso abbia mantenere e istruire questi ragazzi se il loro destino è o quello di rientrare coattivamente in patria o essere spinti a sparire nella clandestinità; è difficile far capire al ragazzo la necessità di rendersi visibile, di impegnarsi in una qualificazione professionale, di rispettare le leggi del nostro Stato se la prospettiva non può essere anche quella dell'integrazione.

1.6 Minori stranieri e attività sportiva in Italia

Un forte rischio di sfruttamento e di falsa integrazione vi è nel caso di un'immigrazione nel nostro Paese di adolescenti e talvolta bambini stranieri promossa da società sportive al fine di avviarli all'esercizio dello sport professionistico.

Il problema della possibile commissione di abusi nei confronti dei minori stranieri, in particolare extracomunitari, destinati a essere utilizzati nel gioco del calcio è emerso con un certo clamore negli ultimi mesi del 1999 e ha condotto ad accertamenti di responsabilità in relazione a quattro distinte vicende, in parte ascrivibili alle stesse persone e alle stesse società calcistiche.

Nel novembre 1999 la stampa quotidiana diede notizia del caso di un quattordicenne proveniente dalla Costa d'Avorio. L'allenatore di una squadra piemontese, promettendo ai genitori un compenso di 300 mila lire mensili, poi mai corrisposte, aveva condotto in Italia il ragazzo, proponendolo in visione al dirigente di una squadra toscana.

Dopo la frequenza di un corso estivo presso una scuola calcistica e l'arrivo in Toscana, avendo i giornali cominciato a dare risalto alla vicenda, il ragazzo venne restituito all'allenatore che lo aveva condotto in Italia.

Un altro fatto ha coinvolto una società dell'Italia settentrionale che tesserò dieci minorenni giapponesi nel 1995 e undici nel 1996-1997 (due confermati e nove nuovi). Una società operante in Giappone stipulava contratti con le famiglie di minorenni aspiranti calciatori promettendo, dietro pagamento da parte dei genitori di una somma mensile non inferiore a quattro milioni di lire, di gestire la permanenza dei giovani in Italia al fine di far loro apprendere la lingua italiana e di farli giocare nelle formazioni giovanili di una società calcistica ben conosciuta e importante, in vista del loro inserimento nel calcio professionistico.

In realtà i giovani svolgevano l'attività calcistica come allievi di una scuola di calcio, per le quali venivano tesserati. Il tesseramento da parte della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) era reso possibile dalle false dichiarazioni di uno degli organizzatori, il quale attestava di esercitare la potestà genitoriale sui minori.

Nel dicembre 1996, inoltre, richiamato dalla presenza di parenti in una città del Nord e dalla pubblicità fatta su giornali da una società calcistica, giungeva in Italia un giovane australiano di sedici anni che veniva tesserato a tempo indeterminato per detta società. Successivamente il giovane veniva trasferito a una seconda società dilettantistica e quindi a una professionistica.

Il ragazzo era stato sistemato presso appartamenti tenuti da un osservatore di quest'ultima società. Per l'ospitalità e per la frequenza della scuola calcio il padre corrispondeva la somma di 1 milione e 500 mila lire mensili.

L'osservatore già menzionato instaurava rapporti col padre di questi e organizzava alcuni corsi di addestramento in Australia a seguito dei quali giunsero in Italia altri minorenni: uno nel 1997/98 e cinque nel 1998, tre dei quali confermati nel 1998/99 insieme ad altri due nuovi, tutti tesserati per la società che gestiva la scuola di calcio, a

seguito dell'impegno da parte dei genitori di pagare 1 milione e 500 mila lire mensili per ciascun minore. Si trattava di ragazzi di età compresa tra i 14 e i 16 anni, in relazione ai quali si faceva ricorso alle usuali dichiarazioni false circa l'esercizio della potestà genitoriale.

Con le medesime modalità di trattamento e di tesseramento giunsero altresì otto giovani australiani tesserati per un'altra società: tutti questi giovani risultavano domiciliati presso l'osservatore cui si è già fatto riferimento.

Su tutte queste vicende l'Ufficio indagini della FIGC eseguì accertamenti che hanno portato all'applicazione, nei confronti delle persone e delle società calcistiche coinvolte, di sanzioni disciplinari inflitte dalle commissioni disciplinari della Lega nazionale professionisti e della Lega professionisti di serie C.

Ma i fatti, percepiti come possibili punte di un *iceberg*, rappresentativi di una più vasta realtà, hanno destato ovviamente un vivo allarme, alimentato anche dalle notizie apparse su alcuni organi di stampa relative all'introduzione in Italia di 5554 minori stranieri (5292 extracomunitari e 242 comunitari) per svolgere nel 1999 attività calcistica. In particolare venivano sollevati sospetti sulla esistenza di un vero e proprio traffico diretto a conseguire forti guadagni mediante la "cessione" a importanti società calcistiche di giocatori giovanissimi, individuati nei rispettivi paesi di origine per la loro attitudine allo sport e indotti a venire in Italia grazie alla corresponsione di modeste ricompense ai genitori e alla prospettazione, ai diretti interessati e alle loro famiglie, di possibilità di successo e di guadagno.

A seguito di indagini condotte dalla Commissione nominata dal Coni su invito del Ministro per i beni e le attività culturali si è però chiarito come le cifre riportate non potessero riferirsi interamente a minori venuti in Italia per dedicarsi allo sport del calcio. In grandissima parte, i 5554 minorenni tesserati infatti non sono immigrati in Italia per giocare in società calcistiche italiane, ma giocano per società calcistiche italiane perché vivono in Italia con le loro famiglie.

1.7 Per una società multiculturale

Affrontare la tematica della condizione del bambino e dell'adolescente straniero in termini di politiche sociali significa dunque tener conto di situazioni assai differenziate tra loro perché molto diversi sono anche i bisogni espressi dai bambini e dagli adolescenti che vengono nel nostro Paese per storia personale, Paese d'emigrazione, progetto migratorio, tipologia familiare, presenza di una rete di connazionali in Italia, presenza di legami affettivi con il Paese d'origine ecc.

Tuttavia, se è indubbio che una efficace politica di intervento deve saper valutare adeguatamente le differenze sostanziali che caratterizzano il variegato universo che qui condensiamo nel termine "minore straniero", è altrettanto indubbio che gli interventi dovrebbero avere tutti il medesimo obiettivo, e cioè il pieno inserimento dei soggetti a cui ci riferiamo, qualunque sia la loro situazione, nella nostra comunità. Ovviamente per inserimento deve intendersi non l'assimilazione o la negazione della propria cultu-

ra, secondo approcci compensativi o integrativi, ma una convivenza di modelli culturali diversi basata su un insieme di regole condivise che porti a un confronto costruttivo.

Se con la nuova legislazione sembra che si sia giunti a una sorta di avvicinamento a livello giuridico tra la posizione del minore italiano e quella del minore straniero, almeno per quanto riguarda i principali aspetti della vita quotidiana e se la scuola si è dimostrata in grado di accogliere positivamente gli alunni stranieri, è importante però tener conto di alcuni significativi rischi che sembrano prospettarsi e che potrebbero ostacolare un idoneo percorso integrativo. Li segnaliamo quali aspetti da affrontare negli anni a venire.

In merito alla condizione di regolarità e di irregolarità, la scelta di riconoscere i diritti fondamentali anche ai minori irregolari rischia di rendere la condizione di irregolarità e di illegalità “concorrenziale” rispetto a quella regolare, ribaltando in tal modo le ipotesi di fondo della stessa legge che ha voluto rendere “convenienti” le permanenze regolari. È un rischio insito in molte delle iniziative a carattere universalistico e che impongono scelte di aggiustamento. Lo sforzo, ovviamente, non deve andare nella direzione di penalizzare gli irregolari, ma di premiare in maniera più netta i regolari, promuovendo una politica che si occupi non solo dell'emergenza e della prima accoglienza ma anche, in maniera organica e distribuita nel tempo, dell'inserimento degli accolti.

Sull'uguaglianza garantita al minore straniero il rischio è che nella sostanza questa risulti essere “temporanea”, poiché al raggiungimento della maggiore età il giovane straniero rischia di trovarsi in una condizione di disuguaglianza in quanto si scopre svantaggiato rispetto al coetaneo italiano e ciò anche per quanto previsto dalla legge sul diritto di cittadinanza. Sarebbe quindi auspicabile anticipare quanto più possibile un reale riconoscimento dei diritti al minore, in modo da non far coincidere la maggiore età con una perdita di tutela. Ciò impone di prevedere specifici interventi che “accompagnino” l'adolescente straniero nella fase di passaggio alla maggiore età.

Anche nel caso dell'uguaglianza giuridica c'è il pericolo che a questa non corrisponda un'analoga uguaglianza delle opportunità, “a parità di altre condizioni”. In Italia si parla ormai da alcuni anni di come ridurre quella sorta di “razzismo istituzionale” che contraddistingue tutti i sistemi sociali che non riescono a confrontarsi adeguatamente con altri gruppi nazionali e che non hanno adottato significativi interventi aggiustativi. Esempi di “razzismo istituzionale” sono presenti in diversi ambiti: nelle scuole, dove gli strumenti didattici appaiono a volte ancora lontani dai propositi enunciati dalla pedagogia interculturale; nelle istituzioni, spesso ancora incapaci a confrontarsi realmente con utenti che provengono da altre culture e che trovano difficoltà anche nel semplice accesso ai servizi; nella società, dove il lavoro e l'alloggio regolare sembrano ancora un diritto per alcuni e non per tutti. Anche per questo l'istituzione di servizi “ponte” dovrebbe essere favorita e adeguatamente sottoposta a monitoraggio.

Occorre inoltre affrontare un problema di tipo statistico e di coordinamento tra le diverse amministrazioni. Indispensabile e non più rinviabile appare infatti una più attenta rilevazione statistica dei dati volta a superare l'attuale confusione terminologica

sui giovani stranieri che impedisce di avere un quadro esauriente dei bambini e degli adolescenti in questione. Le amministrazioni infatti sembrano conteggiare e prendersi in carico i minori stranieri in modo diverso tra loro. Senza voler mettere in discussione l'autonomia amministrativa, sarebbe necessario un centro di elaborazione dati, idoneo a raffrontare e monitorare la realtà.

Il problema sopraesposto rimanda a un altro nodo che si può definire gestionale. Le politiche relative al minore straniero sono proposte oggi da soggetti assai differenti, con scarse esperienze di reale coordinamento. In alcune amministrazioni, ad esempio, la competenza sui bambini stranieri è sia dell'ufficio che si occupa in generale dei problemi dei minori, che dell'ufficio che si occupa di immigrazione e le politiche di integrazione rischiano di differenziarsi sensibilmente a seconda degli assessorati coinvolti. Può così succedere che a scuola al bambino venga proposta una forte valorizzazione della cultura d'origine, a fronte di un intervento dei servizi sociali basato su un modello assimilativo e di un servizio specifico per gli immigrati offerto dal settore sanitario.

Queste sfide da superare ci inducono innanzitutto a pensare che il problema non è più tanto se ritenere il bambino straniero essenzialmente un minore o se ritenerlo prevalentemente uno straniero.

Occorre probabilmente compiere quel salto di qualità che permette di considerare il bambino e l'adolescente straniero quale figura specifica, non più soltanto analizzabile come un soggetto "tra" due mondi, ma come abitante di un vero e proprio "terzo territorio" che è realmente anche "altro" rispetto ai due mondi. Non sono infatti rari i casi in cui il minore si avvicina a modelli culturali che non appartengono né alla tradizione della cultura d'origine né a quella del Paese d'arrivo, quasi a confermare che è un soggetto portatore di innovazione anche dal punto di vista identitario. Il rischio invece è che lo si continui a schiacciare in uno dei due mondi, o a obbligarlo a una mediazione che invece non gli appartiene. Il minore straniero come soggetto nuovo, probabilmente più cosmopolita dei suoi coetanei italiani, richiede quindi una capacità gestionale assai articolata e una strutturazione dei servizi assai meno caotica.

2. I bambini stranieri adottati

2.1 Un fenomeno in incremento

Le adozioni internazionali in questi ultimi anni hanno subito un grandissimo incremento collegabile a diversi fattori quali l'aumento di casi di sterilità della coppia, la crescita del desiderio di genitorialità e il progressivo estinguersi del pregiudizio secondo cui solo il figlio "nato da" sia un vero figlio. La drastica riduzione dei bambini italiani abbandonati e quindi adottabili, in relazione al più frequente uso di pratiche che impediscono la nascita di bambini indesiderati (mezzi anticoncezionali, interruzioni volontarie della gravidanza), ma anche a una più diffusa coscienza della responsabilità genitoriale non delegabile a terzi e a una serie di interventi attuati a sostegno delle famiglie di origine in difficoltà, hanno reso inoltre sempre più difficile l'adozione di un minore italiano e hanno indirizzato molte coppie verso l'adozione di un bambino straniero.

L'adozione internazionale, che solo poco più di un decennio fa costituiva fatto eccezionale, è divenuta oggi lo strumento principale attraverso cui la coppia priva di figli cerca di appagare il legittimo desiderio di fecondità familiare. Indicative sono le cifre: nel 1984 vi erano state 7301 domande di adozione nazionale contro 2601 di adozione internazionale, nel 1994 le domande di adozione nazionale sono 7669 e quelle di adozione internazionale 6007 e nel 1999 rispettivamente 10.102 e 7352. Ancora più significativo il dato sui decreti di affidamento preadottivo: nel 1994 vi sono stati 614 decreti per l'adozione nazionale contro 2434 per l'adozione internazionale e successivamente il rapporto è stato di 864 contro 2503 nel 1995, 1027 contro 2088 nel 1996, 1141 contro 2095 nel 1997 e 1024 contro 3123 nel 1999. Conseguentemente si deve riconoscere che mentre per l'adozione nazionale è stata soddisfatta solo una percentuale ridotta di domande, stimabile nell'ordine del 10% (9,8 nel 1994; 10,2 nel 1995; 9,6 nel 1996; 10,9 nel 1997; 10,1 nel 1999), per l'adozione internazionale la percentuale è superiore e si attesta sul 28,5 nel 1994, 36,9 nel 1995, 45,9 nel 1996, 32,5 nel 1997, 29,6 nel 1999.

Tavola 7.7 - Domande di adozione, decreti di affidamento preadottivo e decreti di adozione. Italia - Anno 1999

Domande di adozione nazionale	10.102
Domande di adozione internazionale	7.352
Decreti di affidamento preadottivo nazionale	1.024
Decreti di affidamento preadottivo internazionale	3.123
Decreti di adozione nazionale	1.020
Decreti di adozione internazionale	2.177
Decreti di adozione nazionale per 100 domande di adozione nazionale	10,1
Decreti di adozione internazionale per 100 domande di adozione internazionale	29,6

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Ministero della giustizia

Per quanto riguarda il Paese di origine, i bambini stranieri adottati negli ultimi anni (1996-1999) provengono in maggioranza dai Paesi dell'Europa dell'Est. Nell'anno 1999, nella graduatoria dei Paesi di provenienza ai primi tre posti sono Russia (32,3%), Bulgaria (13,5%) e Romania (11,2%), dai quali, assieme considerati, provengono ben 1241 bambini, pari al 57% del totale dei bambini stranieri adottati. Altri Paesi dai quali proviene un numero non marginale di bambini adottati sempre nel 1999 sono l'India (167, pari al 7,7% del totale), il Brasile (157, pari al 7,2% del totale) e la Colombia (152, pari al 7% del totale).

Con poco più del 14% dei bambini adottati, dopo l'Europa dell'Est è l'America del Sud l'area continentale dalla quale proviene un flusso consistente di bambini, sebbene negli ultimi anni il peso di questo continente sia costantemente in diminuzione.

Le motivazioni di questo tendenziale spostamento verso i Paesi dell'Europa dell'Est sono molteplici: se l'apertura ai rapporti con l'Occidente ha costituito un terreno favorevole a un maggiore interscambio in tutti i settori, la presenza di un numero consistente di associazioni ed enti che hanno favorito un percorso adozionale con tempi di attesa molto brevi, ha rappresentato una oggettiva spinta all'incremento del numero di adozioni; a completare questo quadro, si deve notare la presenza di un consistente flusso di adozioni "fai da te" e la prevalenza di spinte ad adottare bambini con tratti somatici omogenei alle famiglie adottive. Dall'altra parte, nell'America del Sud, un ristretto numero di enti autorizzati prevedeva liste di attesa molto alte (fino a 2 anni e oltre) e costi complessivi, anche per il solo viaggio e soggiorno, molto più consistenti.

In tal modo appare evidente il prevalere di tempi di attesa più brevi, viaggi più corti e maggiore "deregulation" nell'affermarsi di una tendenza che ha fortemente caratterizzato questi ultimi anni.

Tavola 7.8 - Decreti di adozione definitiva di minori stranieri secondo il Paese di provenienza. Italia - Anni 1996-1999

Paesi di provenienza	Anni			
	1996	1997	1998	1999
Ex-URSS	197	314	655	834
di cui: Russia	185	294	588	704
Ucraina	0	7	59	116
Romania	527	414	260	243
Bulgaria	100	130	224	294
Polonia	46	72	61	62
Colombia	242	249	208	152
Brasile	330	294	262	157
India	143	149	159	167
Altre nazionalità	1.064	397	404	268
Totale	2.649	2.019	2.233	2.177

Fonte: elaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su dati del Ministero della giustizia

Pur considerando assolutamente positivo il massiccio ricorso all'adozione internazionale da parte di tante coppie capaci di superare pregiudizi razziali e di accogliere come proprio figlio un bambino che non solo viene da lontano, ed è portatore di culture diverse, ma che spesso evidenzia caratteristiche somatiche e razziali differenti da quelle dei genitori, non si può però ancora del tutto eludere il dubbio che alcune persone, non sufficientemente preparate, accettino l'adozione internazionale non come libera scelta conseguente a una seria valutazione e comprensione di ciò che effettivamente implica una simile adozione, ma come ripiego quando diventano evidenti le scarse probabilità o possibilità di ottenere un'adozione nazionale. Ne sono indicativi i casi di fallimento dell'esperienza che diventano rilevanti non tanto nel momento dell'inserimento del ragazzo in famiglia, quanto nel periodo della crisi adolescenziale che i genitori non sono in grado di gestire e contenere e in cui è facile che riemergano i vecchi pregiudizi nei confronti del bambino che viene da lontano.

2.2 Una grande sfida: la nuova legge sull'adozione internazionale

Nel nostro Paese è recentemente entrata in vigore la nuova legge sull'adozione internazionale (L. 476/98) che recepisce e rende esecutiva, anche in Italia, la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 (e quindi i suoi principi e le sue disposizioni) e predispone una nuova normativa. Essa disegna un percorso che cerca di tenere conto di quelle esigenze e istanze alle quali la vecchia normativa, contenuta nella legge 4 maggio 1983, n. 184, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, non era riuscita a dare risposte congrue e adeguate.

La nuova normativa sull'adozione internazionale si radica su alcuni principi generali, vere idee-forza, che è bene esplicitare.

In attuazione dei principi della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo del 1989, essa sottolinea che anche l'adozione internazionale, come già quella nazionale, non può e non deve essere lo strumento per assicurare ad aspiranti genitori privi di prole un figlio il quale viene cercato sul piano internazionale solo perché più facilmente reperibile in Paesi ricchi di nuovi nati ma privi di sufficienti risorse economiche. Anche l'adozione internazionale deve essere concepita come un'espressione della solidarietà sociale nei confronti di soggetti in gravi difficoltà personali e rientrare perciò in un più ampio quadro di interventi di aiuto e sostegno nei confronti dell'infanzia, tendente alla promozione di migliori condizioni di vita del bambino straniero il quale dovrebbe essere aiutato, se possibile, a rimanere nel suo ordinario ambiente di vita senza essere sottoposto, qualora non sia assolutamente necessario, al sempre difficile trapianto in un diverso ambiente culturale e sociale.

Per questo il nuovo ordinamento accetta il principio, fortemente sottolineato dalla Convenzione de L'Aja, secondo cui l'adozione internazionale è possibile solo dopo che si siano esperiti tutti i tentativi per consentire che il bambino possa rimanere nella sua famiglia di origine attraverso forme di sostegno economico e sociale e il ricorso al-

la cooperazione internazionale. L'attuale sviluppo di forme di sostegno a distanza di bambini in difficoltà (impropriamente definite «adozioni a distanza») promosse soprattutto in direzione di un sostegno alla famiglia di origine e non di istituti di accoglienza del bambino va in tale direzione.

L'adozione internazionale, proprio per non costituire un'espropriazione del bambino dalla propria famiglia, "colpevole" solo di essere povera, è possibile, secondo la nuova normativa, solo quando sussista un'accertata situazione di abbandono, ovvero quando i genitori, resi coscienti dell'irreversibilità del loro atto, rinunciano esplicitamente, per il bene del bambino, a mantenere in futuro rapporti familiari con il proprio figlio. Si viene così a superare una diffusa confusione concettuale, assai presente nella nostra cultura, secondo cui povertà e abbandono sono due termini sostanzialmente equivalenti. In realtà la maggior parte dei bambini poveri non è affatto abbandonata dalla propria famiglia, ma è vittima dei modelli di sviluppo e di situazioni di miseria e di degrado che coinvolgono molte popolazioni del Terzo mondo. È la povertà, unita alla mancanza di assistenza alle famiglie di quei Paesi, che provoca l'indebolimento dei rapporti familiari tra genitori e figli e l'aumento del numero di bambini internati negli istituti pubblici e privati nonché dei bambini di strada.

La nuova normativa riconosce, sulla base delle osservazioni poste in evidenza dalla dottrina che si è occupata degli aspetti psicologici e sociologici dell'adozione internazionale, che l'adozione di un bambino in un Paese diverso da quello in cui è nato comporta per lui un cambiamento personale e relazionale più marcato di quello che deve affrontare un bambino adottato nel suo stesso Paese. Egli infatti non solo deve stabilire legami che, se pur potenzialmente migliori dei precedenti, sono per lui "nuovi", e quindi poco prevedibili e controllabili, ma deve anche cambiare, per sentirsi appoggiato e approvato, i punti di riferimento (valori, abitudini, schemi di comportamento appresi) che gli avevano permesso di assumere un comportamento in grado di soddisfare, sia pur limitatamente, le sue esigenze. Non raramente poi, nell'adozione internazionale, il bambino vede troncato un legame affettivo interrotto poiché i genitori, come sopra evidenziato, accettano l'adozione solo perché non possono più provvedere al sostentamento dei propri figli e non trovano nel proprio Paese di origine alternative valide.

Le problematiche conseguenti a questa perdita si sommano quindi ad altre problematiche derivate da situazioni di deprivazione vissute fin dalla tenera età. Per questo il bambino che cambia Paese deve essere inserito presso genitori adottivi particolarmente capaci, in grado di fornirgli i supporti necessari e ogni forma di aiuto in un difficilissimo momento di trasformazione della sua vita e delle sue abitudini. Risulta pertanto indispensabile, per la buona riuscita dell'adozione internazionale, che sia effettuata una significativa attività di preparazione alle problematiche internazionali e alle dinamiche familiari e sociali che questo tipo di adozione comporta, che gli aspiranti genitori adottivi siano sostenuti adeguatamente sia nel momento dell'incontro con il bambino stra-

niero, sia in quello del suo inserimento nel nuovo nucleo familiare e nel nuovo contesto sociale.

Una particolare attenzione è stata perciò dedicata nella legge alla funzione di sostegno. Essa deve essere svolta sia dai servizi dell'ente locale che dagli enti autorizzati durante tutto il percorso adozionale e dopo la pronuncia di adozione. È da rilevare però che non è previsto dalla legge, se non su richiesta della coppia, il sostegno al momento dell'integrazione del bambino in Italia, delegando agli organi predisposti solo la funzione di controllo.

La nuova disciplina esige che i percorsi e le pratiche dell'adozione internazionale siano lineari e trasparenti e che sia bandita ogni forma di improvvisazione e di "fai da te". L'esperienza infatti insegna come la mancanza di un'adeguata preparazione e sostegno sia alla base di tanti fallimenti dell'adozione internazionale, dolorosissimi non solo per il bambino che viene spesso rifiutato, ma anche per chi ha tanto investito in affetto nei confronti del nuovo venuto, accolto pienamente come figlio proprio.

Al fine di tutelare il più possibile il bambino, ma anche la coppia che lo accoglie, la legge stabilisce che l'intera procedura debba essere seguita da un ente autorizzato, adeguatamente selezionato dalla Commissione per l'adozione internazionale (a cui è attribuito il compito di valutarne la professionalità e controllarne la gestione contabile) e che il provvedimento di affidamento a scopo adottivo debba essere assunto dall'autorità centrale del Paese di origine del bambino, escludendo che ciò possa essere effettuato, come avveniva nel passato, anche attraverso atti notarili.

Per assicurare una massima garanzia al bambino è stato inoltre previsto che nella procedura adozionale debbano concorrere soggetti diversi, in stretta collaborazione tra loro. Pur accentuando l'intervento amministrativo e sociale di preparazione, di accompagnamento e di sostegno degli aspiranti genitori e del minore adottato, si è mantenuto nel percorso adottivo l'intervento del giudice in alcuni momenti salienti: la valutazione dell'idoneità, la decisione terminale attributiva della rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano dello *status* di genitore adottivo per gli adulti e di figlio adottivo per il minore, la valutazione della conformità all'ordine pubblico nell'interesse del minore della adozione pronunciata all'estero, l'eventuale revoca di un'adozione o di un affidamento preadottivo non riusciti. Questo perché nel nostro ordinamento la costituzione di un nuovo *status* familiare è sempre opera del giudice e perché al giudice è attribuita la tutela della personalità del minore, la garanzia che non vi sia alcuno sfruttamento nei suoi riguardi, la piena attuazione dei diritti del bambino e in particolare di quel complesso diritto ad avere un valido ambiente familiare in cui crescere.

Ma accanto al giudice, in piena autonomia, importanti funzioni sono state attribuite ai servizi della comunità, agli enti autorizzati per l'adozione pubblici o privati, a un'autorità amministrativa centrale. La legge ha anche evitato di accentrare tutte le funzioni amministrative nell'autorità centrale: in attuazione di una generale linea di tendenza favorevole a un ampio decentramento delle competenze politiche, amministrative e sociali si è preferito distribuire le competenze attribuendo la preparazione, la valutazione e

l'accompagnamento degli aspiranti genitori adottivi – nonché l'espressione dell'opportunità di procedere all'affidamento del bambino – a organismi (servizi o enti autorizzati) che operano nello stesso territorio dove le coppie risiedono. Anche i contatti con le autorità centrali straniere per realizzare concretamente l'abbinamento tra bambino e la sua futura famiglia sono attribuiti agli enti autorizzati.

Inoltre la nuova legge ha previsto una serie di benefici nei confronti delle coppie adottanti per facilitare l'inserimento del bambino. Si consente l'astensione obbligatoria dal lavoro durante i primi tre mesi successivi all'ingresso del bambino nella famiglia adottiva o affidataria, anche quando il bambino abbia superato i sei anni di età, e l'assenza dal lavoro sino a che il minore non abbia compiuto i sei anni. È previsto il congedo nel caso di necessaria permanenza all'estero secondo le richieste del Paese di origine del minore e la possibilità di dedurre dalla denuncia dei redditi nella misura del cinquanta per cento le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento delle procedure adozionali.

A questo cambiamento di tipo legislativo deve corrispondere tuttavia un cambiamento culturale relativo al modo con cui si guarda all'adozione e al suo significato. E' anche dal cambiamento culturale che dipenderà il percorso della nuova legge sull'adozione.

L'impegno non solo della Commissione per le adozioni internazionali – che ha iniziato dall'inizio dell'anno a svolgere pienamente la sua funzione – ma anche delle Regioni e dei Comuni, per sviluppare progetti anche formativi al fine di rendere più efficiente e più efficace il sostegno alle coppie che si orientano a questo tipo di adozione e al bambino straniero al momento del suo ingresso nel nostro Paese, dà garanzie che lo spirito della nuova disciplina sia pienamente compreso e attuato e che le conseguenti prassi applicative sappiano tutelare al massimo, assai meglio che nel passato, il minore di età che viene a essere trapiantato in una realtà culturale tanto diversa da quella da cui proviene.

3. I bambini stranieri temporaneamente ospitati

3.1 Una nuova esperienza di solidarietà

Negli ultimi anni si è fortemente sviluppata la pratica di accogliere temporaneamente in Italia bambini stranieri che vivono nel loro Paese di origine condizioni di vita non soddisfacenti sia a livello sanitario sia a livello socioassistenziale.

L'iniziativa, partita alcuni anni fa per consentire ai bambini contaminati dalle radiazioni atomiche conseguenti all'incidente subito dalla Centrale nucleare di Chernobyl di godere di un clima più salubre come quello che poteva assicurare il nostro Paese, si è

successivamente sviluppata coinvolgendo bambini provenienti da paesi diversi dalla Bielorussia e anche non in condizioni fisiche precarie.

Il fenomeno oggi è diventato di notevoli dimensioni e meriterebbe, di conseguenza, una certa considerazione e una accentuata e seria riflessione sia sul piano del diritto, per assicurare sufficienti garanzie sul corretto sviluppo dell'esperienza, che sul piano psicologico e pedagogico. Ciò per comprendere appieno se sempre, come è certamente nelle intenzioni di tante persone che si adoperano per questa iniziativa, essa costituisca un reale aiuto allo sviluppo della personalità dei soggetti per i quali l'iniziativa è assunta, o non al contrario una ulteriore, anche se non voluta, forma di violenza nei confronti di chi ha già sperimentato una lunga serie di difficoltà.

Se è certamente significativo e degno di ammirazione il fatto che molte famiglie italiane, con motivazioni religiose o di solidarietà sociale, si aprano generosamente all'ospitalità di bambini che vivono in gravi condizioni deficitarie in istituti di molti paesi stranieri, è necessario però anche interrogarsi sulla effettiva utilità di questa ripetuta ospitalità in relazione sia al ritorno dei bambini in ambienti materialmente squallidi e con insufficienti relazioni interpersonali, sia alle aspettative e illusioni che esperienze così forti possono far nascere e che inevitabilmente resteranno disilluse, sia, infine, al coinvolgimento emotivo che una esperienza di questo genere comporta anche per adulti non sempre adeguatamente coscienti del reale sviluppo che queste nuove relazioni assumono.

3.2 Un fenomeno assai variegato

Sotto il nome di accoglienza temporanea di bambini stranieri vengono collocate esperienze profondamente eterogenee che presentano conseguentemente caratteristiche diverse e livelli assai differenti di problematicità.

In alcuni casi l'ospitalità viene infatti accordata a gruppi di bambini provenienti da zone inquinate e che, pertanto, hanno bisogno di un soggiorno in zone climaticamente migliori di quelle in cui sono normalmente obbligati a vivere. Questi sono generalmente ragazzi che hanno alle spalle valide famiglie a cui sono profondamente attaccati e, se la loro permanenza in Italia è solo legata a bisogni di benessere fisico, i problemi a cui accenneremo in seguito sono assai limitati.

In altri casi l'ospitalità di bambini stranieri è funzionale a un incontro che prelude a più continui e organici scambi reciproci tra comunità territoriali o religiose volti a migliorare le conoscenze tra bambini italiani e bambini stranieri. Anche in questo caso i problemi sono sostanzialmente ridotti perché soddisfacente è la vita del ragazzo nel proprio Paese e l'ospitalità in Italia è solo occasione per ampliare le proprie esperienze e conoscenze, per instaurare legami tra coetanei, per sviluppare la propria personalità in una reciprocità di scambi arricchenti. Nel gemellaggio tra comunità civili o tra diocesi di Paesi diversi per un simile incontro è evidente che gli elementi positivi sovrabbondano nei confronti di qualche elemento negativo.

Problematico appare invece il caso di ospitalità in famiglie, a fini prevalentemente assistenziali, di bambini che vivono nel proprio Paese una esperienza di deprivazione familiare o perché risiedono in istituti assistenziali o perché sono ancora presso i propri o il proprio genitore, ma in una situazione di forte carenza affettiva o pedagogica, oltre che economica.

L'inserimento del bambino che ha esperienze di gravi carenze familiari per un periodo limitato nel tempo in una famiglia normocostituita pone una serie di questioni sia sul piano psicologico che su quello giuridico. Al bambino o all'adolescente occorre infatti garantire la tutela necessaria per escludere il pericolo di un suo inserimento in situazioni di abuso e maltrattamento e per fare in modo che l'esperienza che si trova a vivere sia veramente una risorsa e non una ulteriore fonte di difficoltà, sia nel momento in cui viene inserito in un ambiente di vita a forte intensità di rapporti interpersonali, quale quello della famiglia che lo accoglie, che nel momento in cui torna nel suo naturale ambiente di vita, certamente più deprivato. Proprio perché si tratta spesso di ragazzi fragili con un vissuto di carenze affettive e sociali, le famiglie disponibili ad accogliere i bambini dovrebbero essere adeguate a svolgere un compito importante e opportunamente preparate. Il rapporto famiglia-bambino ospitato diventa infatti di fondamentale rilevanza e non risolvere solo i problemi materiali dei ragazzi ospitati implica capacità che raramente si acquisiscono spontaneamente.

Probabilmente i problemi sarebbero notevolmente ridotti se, al posto di ospitalità in famiglie, la permanenza in Italia si realizzasse in gruppo, sotto la guida e la tutela di educatori del proprio Paese, con la possibilità per il bambino di continuare la normale attività scolastica e usufruire però di un ambiente climatico migliore e di un trattamento alimentare e sanitario più adeguato.

Ma essendo il fenomeno nato del tutto spontaneamente, è mancata finora una esaustiva regolamentazione, tanto che una volta entrati nel nostro Paese i bambini sono del tutto privi di una valida e formale rappresentanza giuridica e sono "abbandonati" nelle mani dei loro affidatari.

L'esperienza di accoglienza temporanea dei bambini presenta quindi luci e ombre, grandi positività ma anche qualche fattore negativo da non sottovalutare. Il problema non è ovviamente quello di chiudere una esperienza che sicuramente costituisce per tanti bambini una felice occasione di crescita, ma quello di disciplinare meglio l'iniziativa perché siano limitati i possibili rischi e assicurata la dovuta garanzia di tutela dei loro diritti anche a questi bambini.

3.3 Entità e caratteristiche del fenomeno

Dai dati forniti dal Comitato per la tutela dei minori stranieri emerge che il numero di minori che usufruiscono di questi programmi di solidarietà internazionale è cospicuo, superando nel periodo dal 1996 al 1999 sempre la cifra di 40.000 ragazzi all'anno.

Il fenomeno per la verità sembra in fase decrescente: a fronte di 50.396 presenze nell'anno 1996 si scende a 47.600 nel 1997, a 40.891 nel 1998 e a 40.626 del 1999. Ma il forte scarto tra il dato del 1996 e quello degli ultimi due anni è dovuto a un decremento del numero dei minori che provengono dalla ex Jugoslavia, probabilmente per una certa normalizzazione delle vite in quel Paese dopo la tragica fase della guerra civile, e dalla riduzione di quelli provenienti dalla Romania le cui autorizzazioni però riguardavano casi di effettivo turismo dal momento che i proponenti erano alcune agenzie di viaggi che avevano come controparti agenzie turistiche rumene.

È da sottolineare che i dati sopra indicati, riguardanti gli ingressi autorizzati dal Comitato per la tutela dei minori stranieri, non sono del tutto indicativi del numero effettivo dei minori entrati: è infatti frequente che per lo stesso minore si registrino più ingressi effettuati in periodi diversi nello stesso anno (periodo estivo e periodo natalizio per esempio). Secondo il Comitato la stima degli ingressi effettivi sarebbe di circa 22-25 mila unità all'anno. Se questi dati fossero comprovati questo implicherebbe che per circa 15-20 mila bambini all'anno vi sarebbe un continuo dividersi tra periodi passati nel Paese di origine e periodi trascorsi in Italia. Questa modalità di ingresso e di uscita dal nostro Paese non sembra però garantire al ragazzo chiari punti di riferimento, né uno sviluppo non pregiudizievole poiché si trova a essere sottoposto a periodi di benessere seguiti da periodi di malessere per arrivare, alla fine di questo lungo periodo, a essere definitivamente rifiutato dal Paese del benessere.

Notevole appare anche il numero degli accompagnatori di questi bambini: intorno ai tre mila ogni anno. Non si comprende dai dati, però, se questi accompagnatori si limitino a essere accanto ai bambini durante il viaggio di trasferimento dal Paese di origine in Italia o permangano durante tutto il periodo trascorso dal bambino nel nostro Paese. In questo caso si potrebbe ritenere che un numero non irrisorio di bambini resti in gruppo e non venga inserito in famiglie.

La ripartizione secondo nazionalità dei bambini autorizzati all'ingresso indica che la provenienza principale è dai paesi dell'Est. I dati relativi all'anno 1999 rilevano una maggioranza dalla Bielorussia (28.498), seguita da Ucraina (7611), Russia (1346), Bosnia (1225), Croazia (465), Federazione Jugoslava (164), Romania (472), Georgia (225), Polonia e Albania (163). Vi è però anche un consistente numero di ragazzi che viene dall'Algeria (457).

Il fenomeno dell'ospitalità a bambini stranieri coinvolge tutte le regioni italiane: le regioni in cui è maggiore l'affluenza sono la Lombardia (7256), la Campania (4470), il Lazio (3572), la Toscana (3319) e il Veneto (2299).

Un ultimo dato appare opportuno riportare: quello dei proponenti i programmi di ospitalità temporanea: nel 1999 le associazioni di volontariato sono state 174, gli enti locali (Comuni, Province, Regioni) 46, gli enti religiosi (parrocchie, Caritas, e altre) 57, le associazioni sportive, culturali, gli istituti di istruzione scolastica, le agenzie di viaggi, le cooperative e altre similari 24, per un totale complessivo di 291 proponenti.

3.4 Un interrogativo finale

Rispetto a questa esperienza, che evidenzia una grande generosità tipica del nostro Paese, occorre non sottovalutare il pericolo che si reintroducano forme di assistenzialismo e di beneficenza che non risolvono, ma che rischiano di aggravare i problemi di bambini in difficoltà e riflettere sulla possibilità che le risorse umane ed economiche impiegate in queste esperienze non possano più utilmente essere impiegate in altre, più efficaci e durature, forme di sostegno e di aiuto.

Bisogna tuttavia riconoscere che finora è mancata una esaustiva regolamentazione giuridica del fenomeno che proprio per le sue dimensioni avrebbe invece meritato grande considerazione.

Con decreto del Presidente del consiglio del 9 dicembre 1998, n. 535 vi è stato un tentativo di legiferare sull'argomento ma non sembrano essere stati affrontati alcuni nodi fondamentali poiché di fatto la nuova normativa non ha modificato la situazione precedente.

Il decreto, infatti, sembra limitarsi a parafrasare la legge e a proporre norme assai astratte che evitano di affrontare e risolvere alcuni problemi e rimandano ancora una volta alla mera discrezionalità dell'autorità amministrativa la effettiva regolamentazione della materia. Deve in proposito rilevarsi che non vengono chiaramente definiti i soggetti che usufruiscono di questi programmi, che è prevista l'estensibilità del soggiorno a centocinquanta giorni per progetti che comprendono periodi di attività scolastica o in relazione a casi di forza maggiore non specificati e che al Comitato non vengono delegati reali compiti di tutela e di controllo.

Come ha affermato il gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza – che ha preparato il piano di azione del Governo 2000-2001 – un'adeguata regolamentazione dell'istituto avrebbe dovuto quanto meno:

- riservare particolare cura alla selezione delle famiglie nonché alla scelta dei minori;
- coinvolgere i servizi sociali locali nella individuazione dei nuclei familiari attraverso l'intervento delle Regioni;
- definire i livelli di responsabilità tra i diversi organismi che intervengono nella realizzazione dei programmi di accoglienza;
- realizzare un attento controllo sulle associazioni che predispongono i programmi di accoglienza temporanea;
- evitare per quanto possibile la reiterazione dei soggiorni in Italia sempre degli stessi minori anche nella considerazione che l'accoglienza temporanea familiare deve essere una opportunità di arricchimento del minore e quindi uno strumento da offrire a più bambini.

4. Le culture minoritarie: bambini e adolescenti zingari

4.1 Sulle culture minoritarie

Una figura da non dimenticare quando si parla di bambini e adolescenti è il minore zingaro che, appartenendo a una comunità sottoposta a pregiudizi e a luoghi comuni, risulta, più di altri minori, vittima di discriminazioni. Pur ponendo i minori zingari nella sezione dei bambini stranieri è bene però ricordare che non tutti sono stranieri, anzi, molti – come per esempio i Sinti – sono a tutti gli effetti cittadini italiani.

Il rapporto con la comunità maggioritaria nel caso dei minori zingari diventa di fondamentale importanza in quanto da questo dipende la possibilità di inserimento sociale dei bambini e degli adolescenti. Il dibattito sui minori appartenenti a minoranze è inevitabilmente coniugato al dibattito sulla “integrazione sociale”, termine con il quale spesso si intende ciò che in realtà corrisponde ad “assimilazione” e cioè un processo volto alla conformità e all’adattamento di coloro che sono portatori di diversità al modello culturale della società ospitante. Integrazione sociale delle minoranze significa invece dare riconoscimento della pari validità dei valori culturali di altri popoli.

Parlare di minori Rrom, Sinti, Camminanti significa parlare delle esperienze attraverso cui i minori zingari, accanto alle popolazioni non zingare, diventano adulti secondo le scelte fatte dalle loro famiglie. Il cosiddetto “problema degli Zingari”, ridotto ai minimi termini, deriva infatti proprio da una riflessione su questo tema.

Da vari studi sull’immagine sociale degli Zingari emergono a riguardo due concetti chiave. Il primo è dato dal fatto che, secondo i membri delle società europee non zingare, il tipo di educazione ricevuta in famiglia dai minori zingari non è in grado di tutelare né gli interessi degli stessi minori, né quelli delle società non zingare dove essi si trovano a crescere. Il secondo invece è che quel tipo di educazione tutela soltanto gli interessi della famiglia del minore zingaro, che ne sfrutta il lavoro, privandolo così di quella frequenza scolastica che, sola, potrebbe dargli l’opportunità di diventare un adulto radicalmente diverso dai suoi familiari: in altre parole, un adulto non zingaro. Queste sono opinioni che il senso comune di tutti i non zingari riconosce in qualche modo come proprie e che infatti sono anche alla base delle politiche di scolarizzazione degli Zingari in tutte le società non zingare che li ospitano, quella italiana compresa.

È però necessario ricordare anche qual è il punto di vista degli Zingari sulle tematiche educative e partire da un fatto che dovrebbe logicamente essere la base di ogni riflessione sugli Zingari, ma che invece è spesso messo in secondo piano o, peggio, ignorato. Gli antropologi sottolineano che gli Zingari non sono semplicemente una porzione svantaggiata della nostra società industriale, ma sono un esempio di un altro tipo di società: una società non industriale. Da un punto di vista strutturale il modo di procurarsi da vivere degli Zingari ha infatti molte più analogie con quello di Pigmei e

Indios, che col nostro. Mentre la società industriale produce gli alimenti di cui si nutre, Zingari, Pigmei, Indios e molti altri popoli si nutrono invece di alimenti che trovano in natura nell'ecosistema in cui vivono. Se per questi ultimi, però, l'ecosistema in cui vivono è di tipo naturale (foresta, steppa, deserto, mare), per gli Zingari e per molte altre culture, invece, l'ecosistema in cui vivono, e dove dunque vanno alla ricerca dei mezzi di sostentamento, è di tipo umano. Ciò vuol dire che gli Zingari si procurano gli alimenti, o il denaro per comprarli, attraverso il contatto con i membri delle culture sedentarie. La grande maggioranza degli Zingari del mondo, pur non essendo più nomade come era fino a cinque-seicento anni fa, ma sedentaria, ha di fatto mantenuto questo modo di procurarsi da vivere. Essi si comportano ancora come quando erano nomadi traendo di che vivere dalle società sedentarie non zingare a contatto delle quali vivono, siano esse società industriali, contadine o di pastori.

4.2 Quale educazione?

Fatta questa premessa è necessario, per affrontare il tema dell'inserimento dei bambini e degli adolescenti zingari, parlare di educazione. Presso gli Zingari, come presso tutte le altre società non industriali e nella stessa Europa in epoca preindustriale, la famiglia ha una competenza esclusiva su tutti i settori chiave della vita dell'individuo di ogni età, dal modo in cui si diverte, a come si cura, al lavoro, a come viene educato. E proprio a proposito del concetto di «educazione», può sorgere una domanda. L'educazione dei minori ha lo stesso obiettivo in tutte le culture del mondo? Come sottolineano gli antropologi, che hanno oramai descritto e studiato le pratiche educative di tutte le culture conosciute, l'educazione delle giovani generazioni in ogni società risulta avere lo stesso scopo, quello di formare un adulto capace di “funzionare” in mezzo ai propri simili, cioè agli altri adulti che sono membri di quella stessa cultura. Funzionare come adulto significa però cose diverse in culture diverse e denota non solo il sapere pensare e sapere parlare come fa un adulto della propria cultura ma anche il vedere il mondo, ciò che è bene e ciò che è male, ciò che è positivo e ciò che è negativo, nello stesso modo in cui ogni altro adulto della propria cultura lo vede. Questi sono probabilmente gli aspetti più importanti che differenziano gli adulti membri di culture diverse: le norme di comportamento che essi sentono di dovere rispettare (come gli altri adulti della loro società) e i valori in cui essi credono (come gli altri adulti della loro società). Due adulti membri di due culture diverse si differenziano, quindi, non tanto per le cose che sanno fare, ma per come pensano sia giusto trascorrere la propria esistenza su questo pianeta. Gli Zingari, per esempio, hanno un'idea della vita umana diversa dalla nostra e non dovrebbe quindi meravigliare il fatto che essi educino i loro figli cercando di fare loro sviluppare quella stessa idea dell'esistenza umana e non un'altra. In altre parole, è naturale che i genitori zingari crescano i loro figli cercando di farne degli adulti “funzionanti” come Zingari fra gli Zingari.

Nella nostra società industriale si diventa adulti “funzionanti” frequentando la scuola. In altri tipi di culture che producono i propri alimenti (cioè quelle contadine e quelle di pastori), e nelle culture che non producono i propri alimenti (cioè quelle di “cacciatori e raccoglitori”), non è però la scuola ad avere un ruolo fondamentale nell’educazione delle nuove generazioni. La funzione educativa è affidata soprattutto a figure docenti “informali” quali i familiari adulti del minore e i familiari non ancora adulti, ma più anziani di lui. In questa chiave può forse apparire più chiaro perché i genitori zingari non sono interessati a far frequentare la scuola ai propri figli, se non per fare loro imparare a leggere e a scrivere, due abilità che oggi sono diventate quasi indispensabili anche per uno zingaro, specialmente se di sesso maschile.

Tutto questo ovviamente non va inteso come un’apologia dell’analfabetismo zingaro. Quando i minori navajos delle riserve statunitensi usano il computer – secondo quanto imparato a scuola – anche per calcolare in maniera più rapida i gradi di parentela entro cui cercare moglie, la loro frequenza scolastica, in fin dei conti, ha reso un ottimo servizio anche alla loro cultura tradizionale navajo. Più in generale, per l’individuo di tutte le culture, una condizione di maggiore conoscenza lo rende senz’altro un individuo dotato di un maggior numero di risorse per far fronte alle difficoltà della vita. Certo, è anche vero che – secondo recenti stime delle Nazioni unite – metà della popolazione di questo pianeta non ha mai visto e usato un telefono. Come è anche vero che, sulle circa cinque mila lingue parlate al mondo, non meno di 4800 non si leggono né si scrivono. Per i parlanti di quelle 4800 lingue, dunque, essere analfabeti o non esserlo non fa molta differenza. E il 70% degli Zingari del mondo parlano proprio una di quelle 4800 lingue non scritte, il rromanes.

Cercare di fare apprezzare i vantaggi della scolarizzazione ai membri di culture non industriali (come per esempio quella zingara o quella pigmea) a prescindere dalla spendibilità di quei vantaggi in quelle società è un atto eticamente nobile, a patto però che sia formulato come suggerimento, e non come imposizione, perché altrimenti viola il principio di autodeterminazione dell’azione umana, caposaldo della formulazione contemporanea dei diritti umani.

Secondo questo ragionamento dunque, quantomeno in linea di principio, impedire la scolarizzazione dei propri figli non è azione che viola il principio di inviolabilità fisica di quei minori. È per questo motivo che la Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1989, tiene in proposito un “basso profilo”. Da un lato, infatti, la Convenzione vincola ciascuno Stato che la ratifica a «obbligare» chiunque si trovi sul proprio territorio nazionale a mandare i propri figli a scuola. Dall’altro lato, la Convenzione vincola però quello stesso Stato a fare sì che i minori membri di minoranze etniche possano vivere, sul proprio territorio nazionale, secondo le loro tradizioni culturali. Ciò conduce inevitabilmente a posizioni discordanti anche se un sovrappiù di conoscenza può rivelarsi utile, sempre e per chiunque: e quindi tutti i minori, anche quelli membri di culture non scritte come quella zingara, almeno potenzialmente, possono trarre giovamento dall’obbligo di frequenza scolastica.

4.3 I diversi contesti educativi

Nella pratica quotidiana, però, ragioni di ordine differente concorrono a fare sì che i minori zingari scolarizzati difficilmente arrivino a godere veramente dei vantaggi potenziali che la scuola può offrire. Perché questo avviene? Per capirlo si possono confrontare i due contesti educativi che un minore zingaro scolarizzato vive – quello zingaro (in famiglia) e quello non zingaro (a scuola) – suddividendo i vari ambiti dell’argomento in sei punti, anche se nel vissuto quotidiano questi risultano essere strettamente interagenti.

- Dal punto di vista degli Zingari, la famiglia è l’unica istituzione legittimata all’educazione del minore, perché è solo in essa che egli può imparare a “essere zingaro”. Per questo motivo, la scuola è un’istituzione che per gli Zingari non è legittimata a educare.
- In famiglia il minore zingaro non è mai separato dai propri familiari, mentre a scuola egli è molto spesso separato dai propri familiari. Questa situazione può costituire per il bambino zingaro un evento traumatico. La sporadicità generale della sua frequenza scolastica gli impedisce inoltre di sviluppare meccanismi psicologici di adattamento, rivivendo, a ogni ritorno a scuola dopo un periodo di assenze, una “riapertura della ferita”.
- In famiglia il minore zingaro è al centro di un sistema di relazioni educative. In questo sistema, occupa una serie di ruoli che risultano per lui simmetrici: mentre viene educato dai familiari più anziani, è a sua volta educatore di quelli più giovani. Dal punto di vista della sua motivazione a essere educato, questo riveste un’importanza fondamentale: gli permette, infatti, di identificarsi nel ruolo formativo delle proprie figure educative e di capire, quindi, la rilevanza della loro azione formativa nei suoi confronti. A scuola, invece, il minore zingaro è al centro di un sistema educativo che prevede per lui un solo e unico ruolo nei confronti delle proprie figure educanti: un ruolo asimmetrico, dove egli viene cioè educato, ma dove non educa a sua volta nessuno. La sua motivazione a dare credito all’azione educativa della scuola nei suoi confronti è, quindi, molto bassa: non identificandosi nelle figure adulte che lì lo educano (gli insegnanti), non percepisce la rilevanza della loro funzione formativa.
- In famiglia il minore zingaro apprende quelle attività che gli permetteranno, un giorno, di sostenere l’onere di una famiglia, e ciò non solo in termini di introiti economici ma anche di prestigio, conoscenze e abilità sociali. In tal senso la scuola non risulta essere utile poiché oltre a sottrarre tempo prezioso per l’apprendistato familiare, può insegnare solo delle abilità che non sono spendibili all’interno della tipologia di attività economiche per il minore culturalmente lecite, cioè quelle svolte in maniera autonoma.
- In famiglia il minore zingaro è spronato all’iniziativa e all’indipendenza fin dalla più tenera età, due qualità fondamentali nella propria cultura per il successo dell’attività economica in età adulta. Nella scuola, invece, l’indipendenza e lo spirito

di iniziativa del minore zingaro vengono sanzionati dal momento che vi vengono valorizzate le capacità di sottomissione e di continuità spazio-temporale nell'applicazione lavorativa (proprio quelle capacità, cioè, che sono invece a loro volta sanzionate dalla cultura di riferimento del minore zingaro).

- In famiglia l'educazione del minore zingaro si svolge in maniera analogica (cioè per imitazione delle figure educanti), induttiva (cioè scaturisce dalle necessità della vita quotidiana così come esse si presentano) e attraverso il canale comunicativo della lingua orale. A scuola, invece, l'educazione del minore zingaro ha luogo attraverso l'utilizzo di capacità logico-deduttive. La ricerca psicopedagogica, però, ha accertato che questo tipo di capacità non si sviluppa presso membri di popolazioni parlanti lingue non scritte (come quella zingara, appunto). Inoltre, a scuola l'educazione del minore zingaro si svolge attraverso l'uso massiccio del canale comunicativo della lingua scritta, pratica del tutto estranea alla cultura degli Zingari.

4.4 Modelli di "sviluppo"

Nell'approccio alle comunità zingare in termini di politiche sociali si è spesso utilizzato un modello che fino agli anni Ottanta era anche proprio dei programmi della cosiddetta "cooperazione allo sviluppo" nei Paesi del Sud del mondo, il cui obiettivo principale è la modificazione delle caratteristiche culturali proprie delle società non industriali destinatarie dei programmi di aiuto. In tale modello le culture tradizionali sono considerate un ostacolo al compiersi di quei processi di modernizzazione socioeconomica ritenuti necessari per lo "sviluppo" delle popolazioni destinatarie di questi programmi, "sviluppo" che viene fatto dunque coincidere con il tipo di organizzazione economica vigente nelle società industriali. Secondo questa impostazione di "sviluppo", le capacità che i membri delle società non industriali devono apprendere sono finalizzate a fornire il massimo livello di prestazione possibile nell'attività di produzione economica di tipo industriale. Questo richiede di insegnare alle popolazioni destinatarie a programmare il proprio tempo quotidiano e, in generale, il proprio futuro, a posticipare le gratificazioni personali, a organizzare le scadenze temporali dei propri impegni di produzione economica, a cooperare con i propri colleghi di lavoro sulla base di ruoli formali dati e non della familiarità personale intrattenuta con essi. Il fallimento di queste operazioni è stato, e continua a essere, tanto scontato quanto generalizzato.

Già verso la fine degli anni Settanta le Nazioni unite, però, hanno iniziato ad affermare pubblicamente l'esigenza imprescindibile di uno sviluppo non più e non solo economico, ma volto a coinvolgere l'intera sfera dell'esistenza umana (*human development*). Secondo le Nazioni unite la via per ottenere questo tipo di sviluppo deve però scaturire dall'interno delle società destinatarie dell'intervento. In questo approccio la progettazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei programmi di aiuto non possono e non devono essere condotti sulla base di un modello messo a punto a

tavolino da membri delle società industriali, ma ciascuna fase dei programmi deve essere strutturata e attuata a partire dai bisogni percepiti e dalle risorse disponibili delle popolazioni a cui quei programmi sono rivolti. Spetta dunque alle popolazioni non industriali, e a nessun altro, il compito di identificare gli aspetti della propria organizzazione sociale e culturale più funzionali a quello specifico modello di sviluppo che quelle stesse popolazioni hanno individuato come maggiormente appropriato per il proprio futuro. Come in altri campi anche per gli Zingari sono spesso stati promossi programmi e azioni senza tenere conto del punto di vista dell'altro e senza dare a essi la possibilità di essere soggetti attivi del processo.

4.5 Cultura, legge e devianza

E giungiamo ora a quello che è unanimemente ritenuto il punto dolente di tutta la cosiddetta “questione zingara”: la devianza minorile, tematica già affrontata fra l'altro in un capitolo precedente. Considerando le varie popolazioni zingare presenti in Italia, studiosi, giudici, operatori sociali hanno accertato che: a) i Sinti non vivono generalmente di attività illegali (anche se qualche volta hanno i loro problemi con la giustizia); b) i Rrom italiani, i Rromuni e i Camminanti vivono principalmente di attività ai margini della legalità (che talvolta anch'essi oltrepassano); c) i Rromà vivono quasi esclusivamente di attività quasi legali (per esempio la mendicizia) o illegali (per esempio il furto in appartamento, il borseggio e, di recente, localmente anche lo spaccio di droga pesante).

Quando si parla di devianza minorile occorre quindi fare riferimento ai minori rromà che sono il gruppo maggiormente in conflitto con la legge italiana e dal quale proviene la quasi totalità dei minori zingari devianti. I Rromà costituiscono circa un terzo della popolazione zingara presente nel nostro Paese. Almeno la metà di essi, secondo i tassi di natalità zingari tradizionali, è sotto i sedici anni. La forza lavoro utilizzata nell'attività economica dai Rromà è costituita da donne e bambini per la mendicizia e dai soli bambini e bambine per il furto in appartamento e per il borseggio.

Il fenomeno della devianza minorile però anche in questo caso va inquadrato nella prospettiva generale di riferimento fornita precedentemente. Gli Zingari rromà non sono infatti immigrati in Italia per vendere la loro forza lavoro ma per restarne economicamente al di fuori, vivendo di “raccolta”. Come le altre popolazioni di “raccoltitori” vivono svolgendo attività considerate più o meno legali a seconda della legislazione vigente nei paesi dei non zingari e delle risorse offerte dall'ambiente circostante. Anche se alcuni tipi di lavoro artigianale sono in effetti praticati ancora da alcuni maschi rromà (occorre ricordare però che si tratta di lavori tradizionali che non riescono più a garantire la sussistenza), come in molte altre popolazioni non industriali, sono in realtà le femmine adulte e i minori ad avere il compito di provvedere al sostentamento materiale della famiglia. A tale scopo, ogni mattina i bambini si recano con la propria madre e le proprie sorelle nel loro ambiente “naturale”, cioè in mezzo ai non zingari, alla ri-

cerca di cibo o del denaro per comprarlo. Chiedono l'elemosina, ma c'è anche chi fra loro ruba e, in quanto "raccoltori", non si sentono affatto colpevoli per avere privato, con il loro furto, qualche non zingaro della proprietà di qualcosa: essi ritengono semplicemente di essersi sostituiti a lui nel possesso di quel qualcosa per potere così compiere il nobile gesto di sfamare il resto della loro famiglia.

Alla luce di tutto ciò, apparirà dunque compito non semplice discutere la questione delle attività a rilevanza penale commesse da minori zingari.

La legge non zingara deriva dal *corpus* giuridico del diritto romano, dove i concetti di «possesso» e «proprietà» non sono sinonimi. E in base a ciò, le società non zingare valutano e sanzionano (tramite le proprie procedure del diritto penale) l'agire umano. E non potrebbe essere altrimenti, visto che il controllo sociale è sempre necessariamente monoculturale, in quanto diretta produzione di un unico gruppo sociale culturalmente coeso. Anche gli Zingari hanno però un orientamento monoculturale, in base al quale giudicano – e anche in maniera assai negativa – le azioni dei non zingari. Tuttavia, in quanto "minoranza" di popolazione, essi non sono nella condizione sociale di potere dar corso a sanzioni di tipo ingiuntivo-amministrativo o restrittivo della libertà personale di quei non zingari che essi considerano "devianti" dalla prospettiva giuridica della legge (non scritta) zingara. Tale legge, comunque, agli zingari che non si attengono al suo dettato, commina pene che nei casi più gravi comportano persino l'esilio dal gruppo zingaro di appartenenza.

Tutto ciò per sottolineare che il concetto di «devianza» sociale non ha lo stesso significato per Zingari e non zingari. Ciò che per questi ultimi rappresenta infatti una delle sue forme, cioè il furto, è soltanto una fra le molte strategie economiche che gli Zingari pongono in essere per la loro sopravvivenza. Quanto detto pone in una luce diversa anche l'esperienza che il minore zingaro deviante ha del sistema penale. Appare infatti evidente che, stante la diversità dei valori etici di riferimento, anche l'esperienza processuale e detentiva non ha alcuna influenza sulla modifica di quei comportamenti che sono di rilevanza penale per la legge italiana. Il rito processuale e le pene detentive sono così vissuti dal minore zingaro con indifferenza, poiché essi rappresentano rituali non appartenenti al proprio sistema di riferimento culturale e, di conseguenza, senza significato e valore alcuno per il minore zingaro che vi è sottoposto. Da ciò conseguono, a loro volta, tanto un'accettazione passiva delle regole interne dell'istituto penale da parte del minore zingaro che vi è detenuto, quanto una sua autoemarginazione da ogni tipo di relazione con i non zingari incontrati a vario titolo (altri minori reclusi e operatori, per intendersi) nel corso dell'esperienza nel circuito penale. Non solo, l'essere sopravvissuti a esperienze particolarmente "rischiose" dal punto di vista dell'identità culturale, come per esempio è ritenuta quella di un prolungato contatto forzato con i non zingari ospiti e lavoratori di un istituto penale, porta il ragazzo a un maggiore prestigio sociale.

Non risulta quindi facile giungere alla formulazione di proposte rispetto al problema in questione che puntino al mantenimento di tradizioni culturali in diretta antitesi con i fondamenti della società non zingara.

Da quanto detto finora, apparirà invece evidente che la “devianza minorile” può essere abbattuta a condizione di farla divenire, per gli Zingari rromà che la compiono, meno redditizia di altre strategie economiche. Laddove, per esempio, si è provveduto a rendere almeno altrettanto finanziariamente produttive attività di tipo non illegale (per esempio corrispondendo a ciascun scolaro zingaro rromà una cifra in denaro sotto forma di borsa di studio), la devianza minorile è stata infatti virtualmente eliminata. Il punto è che, però, le attività al limite della legalità (mendicizia) e, soprattutto, quelle illegali (furto, borseggio, spaccio di droga) rendono molto di più di qualsiasi attività legale realisticamente proponibile a – e realizzabile da – uno Zingaro. A questo proposito, non bisogna dimenticare che i nuclei familiari zingari sono sempre di tipo “allargato”, comprendenti cioè la coppia genitoriale, i loro figli maschi, le loro mogli e i loro figli non sposati, ciò comportando un elevato numero di persone la cui sopravvivenza va assicurata non solo in senso fisiologico (nutrimento, abbigliamento, abitazione), ma anche sociale (offerte rituali di convivialità da parte dei capofamiglia; dono finanziario rituale offerto al padre della sposa da parte del padre dello sposo; costo degli spostamenti sul territorio da affrontare per le occasioni di incontro rituale, per esempio matrimoni, funerali, primo taglio rituale dei capelli ecc.).

Quando parliamo di devianza è bene quindi ricordare che tutti i comportamenti che non rientrano nelle norme etiche di una data cultura, inevitabilmente, sono di per sé eversivi per quest’ultima. Quando ciò capita, naturalmente, le esigenze di controllo sociale hanno la meglio su quelle della tolleranza interculturale e, a quel punto, chi vi si trova nel mezzo, paga. Nella nostra società, al momento, ciò è proprio quanto capita ai minori zingari.

4.6 Una strada da percorrere

Il problema dei minori zingari non è diverso da quello che investe altri popoli che si trovano a vivere come minoranze all’interno di una maggioranza che ha altri valori, altre regole, altre visioni della vita.

Quando parliamo di una società zingara parliamo di una società in una crisi profonda. Per quanto le comunità zingare cerchino di mantenere la propria identità e di sviluppare una forte diffidenza verso tutto ciò che non è zingaro, nel loro permanere in una società industriale avanzata stanno a poco a poco perdendo la lotta contro le intrusioni dei *mass media*, contro gli affascinanti e avvincenti modelli del mondo occidentale e si scontrano quotidianamente con le difficoltà date dalla perdita di autonomia dei loro mestieri, con la crisi dei valori tradizionali trasmessi di generazione in generazione e con l’obbligo alla sedentarietà che li relega in campi nomadi, luoghi di aggregazione forzata, lontano dalle città e in periferie già molto provate, in spazi piccoli e poco funzionali dove anche per le famiglie che vogliono inserire i propri figli a scuola, ciò risulta materialmente impossibile.

Se la nostra società deve trovare una collocazione a tutte le tipologie di “differenza” sociale e culturale che esistono al suo interno, religiosa, razziale, etnica, di identità di

genere, della menomazione ecc., allora riconoscere i diritti delle famiglie zingare significa innanzitutto riconoscere loro il diritto alla propria differenza culturale e aiutarle a sostenerla. "Integrazione" vuol dire infatti rendere normale – e non invisibile – la differenza sociale e culturale.

Ma attraverso quali vie è praticabile tutto ciò?

Per tutte le minoranze, una risposta multiculturale richiede: a) il riconoscimento dell'esistenza e della pari validità dei diversi bisogni e valori; b) l'approfondimento della natura di essi; c) la collaborazione di tutti per trovare loro una collocazione che sia soddisfacente per tutti.

Promuovere il cambiamento, sia sulle tematiche legate alla condizione di vita degli Zingari, che sui loro atteggiamenti e valori, significa fornire alla società un'informazione accurata in argomento. In particolare, è fondamentale che sia i rappresentanti delle autorità (politici, insegnanti, forze dell'ordine, operatori sociali e sanitari ecc.), che gli studenti di ogni ordine e grado scolastico siano fatti destinatari di messaggi veritieri sulla realtà zingara contemporanea. Nel contempo, è necessario evitare l'approccio semplicistico (e scientificamente infondato) del "siamo tutti uguali", in favore di quello riassunto dallo *slogan* «diversità infinita, in infinite combinazioni».

Operare per una «società delle differenze» vuol dire anche fornire il modo, ai minori zingari e alle loro famiglie, di sentirsi davvero parte di essa.

Quando ci sono state risposte che sono andate in questa direzione, quando per esempio l'ambiente scolastico è stato in grado di assumere la diversità dei bambini zingari come valore e l'eterogeneità come arricchimento dell'azione didattica, i bambini e gli adolescenti zingari hanno frequentato con successo la scuola dei "Gagè", nonostante i rischi connessi all'essere un elemento deculturizzante in grado di favorire l'allontanamento da modalità di vita e di comportamento della comunità di appartenenza.

Seconda parte

**Un forte
impegno collettivo**

Un'attenzione nuova

In questi ultimi anni si è sviluppata una straordinaria attenzione della politica nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Governo e il Parlamento hanno realizzato insieme, anche con il concorso attivo della minoranza parlamentare, una serie notevole di provvedimenti legislativi a favore dei soggetti in formazione; le amministrazioni locali, in attuazione della legge 285/97, si sono fortemente attivate per realizzare progetti specifici e per promuovere e attuare sempre meglio i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; le amministrazioni dello Stato a livello centrale hanno finalmente realizzato un coordinamento della loro azione per portare avanti insieme una strategia adeguata alla soluzione dei problemi che emergevano; il privato sociale ha trovato modo di dare il proprio contributo, sia sul piano progettuale che su quello attuativo, per assicurare un sempre migliore sviluppo dell'itinerario maturativo del ragazzo senza particolari problemi e un adeguato sostegno a quello in difficoltà.

Si è venuta così impostando e realizzando, per la prima volta nel nostro Paese, una seria politica a favore dei soggetti deboli della nostra società.

Una politica radicata su alcune linee strategiche di fondo.

- Innanzi tutto, la politica per l'infanzia è stata inserita in un quadro più generale d'impegno politico per lo sviluppo democratico e sociale dell'intera comunità italiana: la lotta alla povertà, la volontà di assicurare lavoro e ridurre la disoccupazione, lo sviluppo della solidarietà sociale contro tutti gli egoismi di singoli o di gruppi, il riconoscimento di maggiori diritti di cittadinanza, l'incremento della partecipazione alla vita sociale e politica, lo sforzo per assicurare pari opportunità anche alla donna, lo sviluppo della cultura e dell'istruzione nel Paese, l'impegno per garantire sempre meglio la salute nel senso non di mera cura e prevenzione delle malattie, ma principalmente di realizzazione di un effettivo benessere, non possono e non debbono ritenersi obiettivi estranei anche alla realizzazione di un'effettiva politica per le nuove generazioni. La politica per l'infanzia si sviluppa principalmente attraverso una politica generale, attenta alle esigenze di sviluppo di tutti gli uomini e della comunità nel suo insieme.

- In secondo luogo, la politica dell'infanzia si è affrancata da una vecchia logica che la portava ad affrontare esclusivamente le situazioni d'emergenza nel momento in cui i problemi esplodevano (la tossicodipendenza, la criminalità minorile, la pedofilia) e a realizzare prevalentemente interventi tampone, o ad assumere singole iniziative estemporanee fuori da un'organica visione dei problemi di fondo e senza un'adeguata conoscenza della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. La strategia che si è venuta sviluppando in questi ultimi anni è stata invece radicata su una documentazione esaustiva e globale delle condizioni di vita del pianeta infanzia nel nostro Paese nei diversi aspetti e situazioni, su un serio approfondimento preventivo dei problemi esistenti, sull'elaborazione di un piano globale e organico d'intervento, che delinei le linee strategiche da attuare progressivamente, assicuri i coordinamenti necessari per la realizzazione del piano a tutti i livelli, mobiliti le energie istituzionali e del privato sociale in una globale ed efficace collaborazione per la sua attuazione, preveda e sviluppi concrete verifiche periodiche per riscontrare l'efficacia dell'intervento ed adattarne l'esecuzione sulla base delle difficoltà che possono incontrarsi nel corso della sua esecuzione.
- In terzo luogo, si è sviluppata una politica di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso la predisposizione di nuovi testi legislativi, ma non solo mediante essi.
Affinché le leggi in favore dei soggetti in formazione possano essere veramente efficaci, si è riconosciuto indispensabile che:
 - le leggi siano accompagnate dalla predisposizione di strumenti adeguati di applicazione, realmente incidenti sulla realtà;
 - l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione e rispettosa della sua personalità e dei suoi interessi;
 - si sviluppino sul territorio iniziative non solo per la tutela ma anche per la promozione dei soggetti di età minore attraverso una mobilitazione sia delle risorse istituzionali che di quelle del privato sociale rese capaci di collaborare attivamente;
 - si faciliti la partecipazione alla vita comunitaria del cittadino di età minore per superare la sua sostanziale emarginazione.
- Ancora, si è riconosciuto che una reale politica di tutela del bambino e dell'adolescente non poteva essere attuata solo limitandosi ad affrontare le situazioni patologiche. Per promuovere tutti i diritti dei bambini, dei ragazzi, dei giovani, è necessario che la politica non prenda in considerazione solo le situazioni di disagio o di devianza, ma si faccia carico di assicurare anche al bambino che non presenta particolari problemi lo sviluppo armonico della propria identità personale e sociale. Una politica per l'infanzia, infatti, non può e non deve essere sinonimo di politica per la tutela dei soli soggetti a rischio o già in gravi difficoltà, ma deve essere una politica di sviluppo per tutti coloro che vanno costruendo faticosamente la propria compiuta personalità.

- Infine, la politica a favore dei cittadini di età minore si è incentrata prevalentemente sulla prevenzione, essenziale in questo settore, per giungere sempre meno a situazioni in cui divengono necessarie attività di recupero, che non sempre riescono a dare risultati soddisfacenti, in quanto le ferite riportate difficilmente non lasciano deturpanti cicatrici. Una prevenzione che non può significare solo individuare situazioni di gravissimo rischio e intervenire perché il rischio non si traduca in danno, ma piuttosto predisporre condizioni per consentire che per tutti il complesso percorso di crescita non sia ostacolato ma facilitato, che l'identità originale sia rispettata e valorizzata, che gli apporti siano positivi e strutturanti. Questo implica costruire una comunità che sia veramente educante e che sappia aiutare il fanciullo a fondare la sua personalità nello spirito degli ideali proclamati nello Statuto delle Nazioni unite ed in particolare nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di eguaglianza e di solidarietà (preambolo della Convenzione). Questa funzione educativa non può essere delegata solo alla famiglia o alla scuola: tutte le agenzie di formazione, anche quelle informali, devono sentirsi responsabili; tutti gli adulti che, professionalmente o no, hanno contatti con soggetti in età evolutiva, devono farsi carico del compito di agevolare l'itinerario maturativo di coloro che si affacciano alla vita, e la politica deve stimolare questo impegno.

Su queste linee strategiche il Governo ha impostato in questi anni la sua politica per l'infanzia e su queste stesse linee si è sviluppato il Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza.

Il ricorso allo strumento del Piano – che la legge 451/97 ha istituzionalizzato, esigendone la redazione ogni due anni – costituisce un nuovo efficacissimo metodo per impostare una seria, organica e meno occasionale politica per l'infanzia e l'adolescenza e per impegnare il Parlamento, il Governo, i vari ministeri, e in qualche modo anche le amministrazioni territoriali, a realizzare concreti interventi di promozione e tutela dei diritti riconosciuti ai soggetti in formazione.

Il Piano – che viene predisposto dall'Osservatorio nazionale sull'infanzia e adottato dal Governo, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia, azione con cui si realizza un'effettiva concertazione e collaborazione tra ministeri, esperti e rappresentanti degli enti locali e della società civile (presenti nell'Osservatorio), Governo e Parlamento – fissa alcuni obiettivi politici che si intendono raggiungere, le indispensabili strategie da sviluppare, le priorità di azione da privilegiare, i mezzi – siano essi normativi, organizzativi, finanziari – attraverso cui tali obiettivi possono essere raggiunti. Si è cercato così di attuare anche un efficace coordinamento tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni, le municipalità e le risorse della società civile.

L'indicazione di adottare lo strumento del Piano è stata data a tutti i Paesi del mondo nell'ambito del *Summit* mondiale per l'infanzia di New York del settembre 1990, quale mezzo per l'implementazione, sia della Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia adottata nello stesso *Summit*, che della Convenzio-

ne internazionale sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dal nostro Paese con legge 176/91). In attuazione di questo indirizzo il Governo italiano ha predisposto e approvato il primo Piano nazionale d'azione nell'aprile 1997 (Governo Prodi) ed il secondo nel giugno 2000 (Governo Amato).

Il Piano ha così avuto il merito di promuovere in Italia una politica organica per l'infanzia e, avviando un processo di messa in atto di interventi di coordinamento amministrativo, ha posto rimedio alla distribuzione e sovrapposizione delle competenze tra molteplici organi amministrativi che in passato, e in parte tuttora, sono stati tra i fattori che maggiormente hanno frenato lo sviluppo di un efficace sistema di interventi a favore dei minori.

Una legislazione per i diritti

La XIII legislatura può essere considerata la legislatura dei diritti delle bambine e dei bambini. Mai, infatti, nella recente storia parlamentare, si è assistito a una concentrazione così significativa di provvedimenti legislativi a tutela della personalità in formazione.

Non solo il Governo ma l'intero Parlamento hanno dimostrato, in questa legislatura, una straordinaria sensibilità verso i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, approfondendoli in uno spirito unitario, assicurando corsie preferenziali che hanno consentito l'attuazione di importanti riforme, predisponendo strutture parlamentari particolari per una seria analisi della condizione di vita dei soggetti in età evolutiva nel nostro Paese. L'attenzione su questi temi e l'iniziativa riformatrice si sono sviluppate non in modo frammentario e occasionale, sulla base delle sollecitazioni emozionali che le emergenze di turno sollecitavano, ma sulla base di un progetto organico e di una strategia unitaria.

Non è questa la sede per un esame approfondito della varie leggi che sono state approvate in questa legislatura a tutela e promozione dei diritti dei soggetti in formazione. Ad alcune di esse si è già accennato nel corso di questo rapporto, analizzando la condizione dell'infanzia in alcuni specifici settori; per diverse leggi inoltre (per esempio la legge 285/97 o la legge contro le violenze sessuali) sono stati già presentati specifici rapporti al Parlamento cui si rinvia per una comprensione del loro reale impatto.

Qui è opportuno solo – sinteticamente – dare il panorama complessivo degli interventi che il Parlamento ha ritenuto indispensabile attuare per sostenere l'itinerario di sviluppo del bambino verso una sufficiente maturità e per garantire che i diritti del soggetto di età minore non siano solo declamati ma anche concretamente goduti. Seguendo non un ordine cronologico ma un ordine logico sono stati di seguito raggruppati vari provvedimenti approvati sulla base di alcuni grandi tematiche.

Il Parlamento ha innanzi tutto ritenuto che una strategia di sviluppo della condizione infantile e giovanile non fosse possibile se non si creavano nuovi strumenti istituzionali per la conoscenza della realtà minorile, per l'analisi scientificamente corretta delle varie si-

tuazioni e problemi, per la definizione di un'organica strategia politica complessiva e il reale coordinamento dell'azione amministrativa. Per questo la legge 451/97 ha ritenuto opportuno:

- istituire una Commissione parlamentare per l'infanzia, composta da venti senatori e venti deputati a cui è stato attribuito lo specifico compito di monitoraggio della condizione infantile e adolescenziale e di proposta in ordine agli adeguamenti normativi ritenuti necessari per recepire compiutamente le normative europee ed internazionali, con particolare riguardo alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo;
- istituire l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale e composto da esperti, da rappresentanti di vari ministeri che hanno competenze in materia minorile, da rappresentanti degli enti locali e delle Regioni, di associazioni, di organismi del privato sociale impegnati nella promozione della tutela e dei diritti dei minori;
- istituzionalizzare il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per raccogliere tutta la documentazione in materia minorile, analizzare la condizione di vita dei bambini e degli adolescenti nel nostro Paese, anche attraverso apposite ricerche e per sostenere l'attività degli operatori sociali in questo settore fornendo elementi di riflessione e dati;
- promuovere lo sviluppo di una rete di flussi informativi sull'infanzia e l'adolescenza, attraverso il finanziamento di misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale.

Si è ritenuto poi fondamentale, per attuare i diritti dei ragazzi, uscire da una logica politica – prevalente nel passato – caratterizzata da un approccio sostanzialmente assistenzialistico e riparatorio ai problemi dei minori, e cercare invece di sviluppare interventi orientati al sostegno della crescita di tutti i bambini. È questa la via per realizzare un'effettiva prevenzione delle forme di marginalità, di disagio e di rischio di devianza e per consentire di sostenere la normalità senza limitarsi ad intervenire sulla patologia già esplosa.

La legge 285/97 (dal significativo titolo *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*) ha stanziato rilevanti risorse finanziarie – in un momento in cui il Governo era fortemente impegnato in una decisa contrazione della spesa pubblica per rientrare nei parametri di Maastricht – per sviluppare interventi volti a sostenere la relazione genitori-figli, a contrastare la povertà e la violenza, a sviluppare misure alternative al ricovero dei minori in istituto, a innovare i servizi socioeducativi, a realizzare azioni positive per la promozione di diritti ed esercizio degli stessi, a sviluppare azioni di sostegno alle famiglie con minori disabili.

Dopo alcuni anni di applicazione di questa legge si può sicuramente affermare che essa ha positivamente inciso sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, non solo

per aver apportato risorse e sviluppato nuovi servizi, ma anche per aver stimolato un nuovo modo di impostare il lavoro di intervento sociale della condizione minorile, esigendo l'elaborazione di progetti costruiti per ambito territoriale e non servizio per servizio, stimolando una forte partecipazione di tutte le istituzioni e le risorse di un ambito territoriale nella costruzione del progetto, spingendo ad una forte integrazione tra pubblico e privato nel comune sforzo di dare risposte esaustive alle richieste del soggetto in formazione, sviluppando nuove competenze negli operatori attraverso una cultura del lavoro per progetti.

Si è ritenuto essenziale – applicando i principi di alcune convenzioni internazionali – promuovere una tutela più adeguata dei minori stranieri, non meno meritevoli dei minori italiani di veder rispettata la propria personalità e garantiti i loro fondamentali diritti. Il Governo e il Parlamento italiano hanno ritenuto di dovere intervenire su tre piani per realizzare questo obiettivo.

- Con la legge sull'immigrazione sono stati per la prima volta riconosciuti diversi diritti al soggetto in formazione che appartiene ad altre comunità nazionali, quali il diritto al ricongiungimento familiare, il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, il diritto all'accoglienza anche se non accompagnato dai suoi genitori, il diritto ad una protezione speciale, il diritto allo status di rifugiato se ne sussistono le condizioni, il diritto alla formazione professionale ed al lavoro.
- Con la legge sull'adozione internazionale si è realizzata una compiuta tutela del ragazzo straniero riconoscendo che esso può essere inserito in una nuova famiglia solo se effettivamente in situazione di abbandono; che può essere trasferito nel nostro Paese per essere adottato solo quando per lui non sussistano alternative di adeguato sostegno nel suo Paese di origine; che la sua nuova famiglia deve essere idonea a realizzare la sua integrazione in un Paese per lui tanto diverso e particolarmente formata all'accoglienza di un bambino talvolta solo straniero, talvolta anche di etnia diversa; che al momento della sua entrata nel nostro territorio deve essere sostenuto dai servizi locali.
- Con la legge sulla violenza sessuale si è cercato di tutelare il bambino straniero da tutte le forme di sfruttamento della sua integrità sessuale, sia prevedendo per la prima volta la possibilità di perseguire cittadini italiani che commettano fatti di violenza sessuale nei confronti di minori all'estero, sia predisponendo una serie di norme contro il fenomeno del "turismo sessuale", sia prevedendo per i minori stranieri costretti a prostituirsi nel nostro territorio, forme di intervento per sottrarli allo sfruttamento e per realizzare un adeguato reinserimento sociale. Si sanziona anche pesantemente la tratta di minori a scopo di induzione alla prostituzione.

Diverse leggi tendono ad ampliare la sfera di diritti riconosciuti ai minori italiani.

Con la legge 482/99 recante *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*, si è attuato un principio costituzionale (art. 6) di rispetto e salvaguardia delle mi-

noranze, e si sono previste fin dall'educazione scolastica azioni positive, coordinate direttamente dagli enti locali, per la promozione della conoscenza e dell'uso delle lingue natie.

Con le leggi 162/98 e 17/99 si è ulteriormente sviluppata l'azione di sostegno ai portatori di handicap.

Con la legge 269/98 sono stati predisposti appositi strumenti normativi per contrastare i fenomeni dello sfruttamento dei minori a fini di pornografia, prostituzione, turismo sessuale. È in particolare da segnalare che con questa legge è stata introdotta una nuova figura di reato, tesa a colpire per la prima volta non solo colui che sfrutta o lucra in qualche modo sulla prostituzione altrui, ma anche il "cliente", ovvero chi consuma atti sessuali in cambio di utilità economiche o denaro con un minore di età compresa fra i quattordici ed i sedici anni; che per la prima volta in Italia vengono introdotte norme per stroncare il triste fenomeno della pornografia minorile, colpendo con sanzioni assai pesanti non solo chi sfrutta minori di diciotto anni al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico, ma anche chi fa commercio del materiale pornografico di cui siano protagonisti i minori ed anche chi, comunque consapevolmente, detiene ovvero ha la disponibilità di tale materiale. Questa legge prevede, inoltre, una serie di innovativi strumenti di contrasto e di indagine messi a disposizione delle forze di polizia e degli inquirenti per individuare i reati commessi con mezzi telematici, consentendo l'accesso a siti particolari, ovvero producendo siti di copertura e realizzando accordi attraverso l'Europol al fine di colpire le reti internazionali pedopornografiche.

I problemi legati al lavoro dei minori sono stati presi in considerazione dal Parlamento sotto due distinte forme. La prima è quella della ridefinizione della normativa in merito all'avviamento al lavoro dei minori che abbiano concluso il proprio percorso scolastico, la seconda quella della protezione dei bambini dallo sfruttamento del loro lavoro. Da un lato, infatti, la riforma dell'obbligo scolastico imponeva alcuni correttivi, dall'altro la crescente sensibilità ai processi di globalizzazione del mercato della produzione di beni e delle responsabilità dei consumatori hanno reso necessarie le norme di salvaguardia introdotte con il DL 4 agosto 1999, n. 345, modificato dal DL del 18 agosto 2000, n. 262. Del pari, la legge n. 148 del 25 maggio 2000 di ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, n. 182, relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione, ha promosso ulteriori azioni volte al contrasto del lavoro minorile sia nel territorio nazionale, sia nei Paesi del sud del mondo.

A conferma della nuova attenzione verso l'infanzia e i suoi problemi, vi è anche l'approvazione della legge di riforma relativa all'affidamento e all'adozione nazionale (approvata in via definitiva dal Senato il primo di marzo 2001). Con la nuova normativa, si ribadisce il diritto del ragazzo a rimanere nella sua famiglia di origine e si prevedono migliori strumenti di sostegno ai genitori per superare le loro difficoltà; si assicura al bambino costretto a lasciare la propria famiglia un ambiente familiare o di tipo familiare; si garantisce il mantenimento, per il ragazzo abbandonato, almeno del legame con i fratelli e le sorelle

naturali; si impone l'audizione processuale del minore di età per consentirgli di rappresentare le sue opinioni e aspettative; si introduce il principio che, nel caso di abusi o maltrattamenti in famiglia, il giudice possa disporre l'allontanamento del maltrattante dalla casa familiare, consentendo così al ragazzo di rimanere nel suo ordinario ambiente di vita. Infine, viene prevista un'istruttoria abbreviata per aspiranti coppie adottive disposte ad accogliere un bimbo con più di cinque anni o con un handicap.

Diversi sono stati gli interventi legislativi nel settore scolastico (di essi ci siamo già occupati analizzando i processi formativi del cittadino di età minore), va qui solo sottolineato che, mentre si avvia a compimento il processo di autonomia degli istituti scolastici, sono state completate alcune riforme.

- È stata realizzata la riforma dei cicli d'istruzione che ha eliminato, anche nel nostro Paese, alcune ridondanze del sistema scolastico e la costante ripetizione dei saperi in cicli pensati come autosufficienti e conclusivi e non integrati tra di loro. Con tale riforma si pone mano alla radicale ridefinizione della scuola di base, all'integrazione della scuola dell'infanzia ed alla riqualificazione della scuola secondaria, non sulla base dei singoli istituti e indirizzi scolastici che dava adito ad una differenziazione qualitativa, ma di cinque aree entro le quali ciascun percorso formativo possa trovare la medesima dignità.
- È stato approvato (DPR 24 giugno 1998, n. 249) lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, che chiama a un forte coinvolgimento diretto e attivo coloro che devono essere gli unici veri protagonisti dell'azione formativa.
- È stata realizzata (con il DPR 9 aprile 1999, n. 156) una modalità di organizzazione dei curricula scolastici più flessibile e rispettosa dell'autonomia progettuale degli istituti.
- È stata realizzata un'integrazione del nostro sistema scolastico nel sistema produttivo del Paese attraverso l'innalzamento dell'obbligo scolastico prima con la legge 20 gennaio 1999, n. 9, e poi con il regolamento del 12 luglio 2000 approvato con DPR n. 257.
- È stato infine realizzato con la legge 10 marzo 2000, n. 62, un sistema di parità scolastica che mantiene nel sistema scolastico italiano la caratteristica di essere prioritariamente un sistema pubblico, rispetto al quale la scuola privata si colloca come sistema parallelo ed integrativo. Si trattava di riconoscere un punto di equilibrio in una materia che vede contrapposti diversi diritti costituzionalmente garantiti.

Diversi sono stati inoltre gli interventi, compiuti nell'arco di questa ultima legislatura, per realizzare condizioni migliori di vita del bambino attraverso un sostegno alla sua famiglia di origine.

Con il DM 27 maggio 1998, *Estensione della tutela della maternità e dell'assegno al nucleo familiare*, sono state estese le forme di tutela della maternità e si è provveduto a

garantire un assegno di maternità integrativo per il nucleo familiare disagiato (il cui regolamento attuativo è nel DM 15 luglio 1999, n. 306).

Con la legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, si è ribadita la corresponsabilità educativa dei genitori e anche la valorizzazione della famiglia come luogo fondamentale per la crescita di ogni persona, in particolare del bambino. Si sono così istituiti i congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di handicap; il congedo per la formazione continua e l'estensione dei congedi per la formazione; il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Una migliore tutela e promozione dei diritti dei minori deriverà anche dall'applicazione della legge quadro sull'assistenza.

La legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, è particolarmente rilevante perché integra e raccorda il sistema dei servizi alla persona e le necessità ed i bisogni dei singoli vengono affidati a un insieme di tutele garantite dalla legge. In termini di "architettura istituzionale" questa legge completa il disegno globale della tutela del cittadino, in ordine alle libertà sostanziali: con la terza riforma sanitaria (DLgs 229/99), con il testo unico sulle autonomie locali (DLgs 267/00), con la legge quadro sul volontariato (legge 266/91), sulla cooperazione sociale (legge 381/91), sugli organismi non lucrativi di utilità sociale (Onlus) (DLgs 460/97) e con la recente legge sull'associazionismo (legge 383/00).

Dall'enunciazione dei principi generali alla definizione dei soggetti dedicati alla programmazione degli interventi, la legge riconosce, valorizza e sostiene le responsabilità della famiglia e dei soggetti del terzo settore. Titolare principale delle risposte sociali è il Comune, singolo o associato, che opera nell'ambito degli indirizzi regionali, con l'obbligatorietà di garantire livelli uniformi ed essenziali di prestazioni e di costruire piani di intervento, con progetti che mettono al centro i bisogni del singolo e della collettività. La legge quadro prevede disposizioni e linee guida specifiche per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale, tra i quali vengono recepiti provvedimenti di contrasto della povertà e di sostegno al reddito come ad esempio il reddito minimo di inserimento, e vengono definite le indicazioni normative per gli interventi per minori e le prestazioni dovute dalle Regioni: servizio sociale professionale, servizio di pronto intervento, assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali, centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

L'impegno delle amministrazioni centrali

Negli ultimi anni si è assistito a una significativa evoluzione delle politiche in favore dei minori, che ha comportato un sensibile incremento degli strumenti a tutela delle bambine e dei bambini che vivono in Italia, fenomeno evidente se si prende come termine di paragone la realtà descritta nel primo Rapporto sulla condizione dell'infanzia del 1996.

Attuando un'analisi comparativa fra il coinvolgimento di allora delle amministrazioni centrali in materia di protezione dei soggetti in età evolutiva e l'attuale situazione, si rileva immediatamente un incremento della quantità di interventi ed azioni attuati, nonché del numero di ministeri attivi in tale settore, ognuno per le proprie competenze.

Si può parlare, oltre che di uno sviluppo in termini quantitativi, di una vera e propria crescita "culturale" che ha condotto ad una rilevante evoluzione del concetto di politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza divenute il centro delle politiche sociali nel nostro Paese.

Ovviamente, vi sono ancora difficoltà nell'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, difficoltà che in genere si sostanziano nell'impossibilità di applicare in modo ottimale gli strumenti di tutela che la legislazione offre. Non sempre si riesce o si sa dare seguito alle indicazioni normative, per mancanza di regolamenti attuativi o per la scarsa concretezza degli strumenti organizzativi ed amministrativi necessari ad una loro effettiva applicazione, ma tale fenomeno risulta essere contenuto e, a fronte di alcune carenze, la nutrita legislazione di settore trova una complessiva attuazione.

È inoltre importante sottolineare che si è registrato uno sforzo significativo da parte delle amministrazioni al fine di raggiungere un reale coordinamento nella proposizione di azioni e nell'attuazione di provvedimenti sinergici, tesi al superamento di sovrapposizioni e duplicazioni di competenze che rendono difficile un'efficace azione di protezione e prevenzione. La politica di piano – di cui si è già parlato – ha sostenuto questa unitarietà ed omogeneità dell'azione.

Nelle pagine che seguiranno, in cui sono riportate sinteticamente le attività delle amministrazioni centrali in materia di protezione dei soggetti in età evolutiva, risulterà al-

quanto evidente un forte nesso causale fra gli impegni che il Governo aveva assunto con il primo e poi con il secondo Piano d'azione, e i provvedimenti posti in essere dai vari ministeri in questi ultimi tre anni, durante i quali molti degli obiettivi previsti dal Piano sono stati raggiunti.

Naturalmente le politiche per l'infanzia sono ancora in evoluzione e ancora numerosi sono gli interventi da realizzare per giungere ad una piena tutela dei bambini. Tale sviluppo non può inoltre prescindere da un quadro istituzionale in mutamento. Infatti, con le leggi Bassanini ed i vari decreti di attuazione, si sta assistendo ad una riforma della pubblica amministrazione di grande portata che implica passaggi di competenze e riorganizzazione di strutture. Ciò sta avvenendo sulla base di due linee direttrici:

- l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il quale ha implicato una prioritaria analisi delle funzioni espletate dalle pubbliche amministrazioni, per una loro riorganizzazione e ridefinizione, da attuarsi sia mediante l'individuazione delle strutture pubbliche e dei soggetti privati cui attribuire tali funzioni, sia mediante una loro eventuale dismissione se inutili;
- l'attuazione del principio di sussidiarietà verticale che, sulla base dell'individuazione delle funzioni pubbliche, conduce ad un rilevante processo di decentramento amministrativo, mediante la distribuzione di tali funzioni fra i diversi livelli di governo e, quindi, mediante l'affidamento diretto a Regioni, Province e Comuni di competenze specifiche, specialmente in ambito di politiche sociali.

Prima di procedere all'analisi delle attività dell'amministrazione centrale in materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, appare quindi opportuno fare un breve cenno ai mutamenti apportati, in virtù dell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale cui si faceva prima riferimento, mediante il DLgs del 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

Con tale decreto, infatti, nell'ambito delle numerose variazioni relative all'organizzazione amministrativa, si è sancita la riforma dei ministeri, che comporta una vera e propria trasformazione mediante l'accorpamento organizzativo e strutturale di molti di essi. Questo accorpamento comporterà la soppressione di quindici degli attuali dicasteri e l'istituzione di sei nuove amministrazioni.

A decorrere dalla prossima legislatura, a fianco dei Ministeri dell'interno, della difesa, degli affari esteri, della giustizia, per i beni e le attività culturali, delle politiche agricole e forestali, si avranno:

- il Ministero dell'economia e delle finanze, il quale riunirà in sé le funzioni dei Ministeri del tesoro, bilancio e programmazione economica e del Ministero delle finanze;
- il Ministero delle attività produttive, al quale saranno attribuite le funzioni dei Ministeri dell'industria, del commercio con l'estero, delle comunicazioni e del Dipartimento del turismo della Presidenza del consiglio dei ministri, già oggi divenute Direzione generale del Ministero dell'industria;

- il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, a cui saranno trasferiti compiti e funzioni dei Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici;
- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ricoprirà il ruolo dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti, nonché le funzioni del Dipartimento per le aree urbane della Presidenza del consiglio dei ministri;
- il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, al quale saranno trasferite le funzioni dei Ministeri del lavoro e della sanità e del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri;
- il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che vedrà riuniti in sé il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

1. Le attività della Presidenza del consiglio dei ministri

Il Dipartimento per gli affari sociali

Il Dipartimento per gli affari sociali (Das), in questi anni, ha svolto un intenso ruolo di promozione, elaborazione e coordinamento delle politiche in favore dei minori. Si è trattato di un impegno volto a costruire e diffondere una nuova cultura dell'infanzia, attraverso l'adozione di nuovi strumenti di tutela e promozione, unitamente ad una strategia di comune impegno e collaborazione con le altre amministrazioni centrali e locali, i rappresentanti del terzo settore, delle associazioni di volontariato e delle Ong.

In estrema sintesi si riportano i settori in cui – prima con la predisposizione di testi di legge e poi con la concreta gestione delle leggi approvate – si è contribuito ad una migliore tutela della personalità in formazione.

La legge 216/91, integrata dalla legge 465/94, prevedeva un fondo gestito dal Ministero dell'interno e dal Ministero della giustizia, destinato al finanziamento di progetti in favore di minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose. La commissione per la valutazione dei progetti è stata istituita presso il Das che, oltre a garantirne il funzionamento, ha attivamente partecipato ai lavori mediante propri rappresentanti.

Con la legge 285/97 è stato istituito un fondo di 312 miliardi annui (117 per il 1997) per il finanziamento di progetti destinati ai bambini, agli adolescenti e alle loro famiglie, gestito da Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e 15 grandi città cosiddette “riservatarie” poiché gestrici dirette di una quota del fondo pari al 30%. Con questa legge non si è intervenuto solo ed esclusivamente sull'area del disagio, ma si sono offerte risorse per attuare politiche e interventi tesi a creare opportunità e a migliorare la qualità della vita e la quotidianità di tutti i bambini. Con questa legge sono stati investiti – dal 1997 al

1999 – 741 miliardi, cifra con la quale sono stati finanziati 3100 progetti esecutivi articolati in circa 8200 interventi. L'attuazione concreta della legge è opera degli enti locali che, utilizzandone i fondi, ne concretizzano le linee progettuali sul territorio, coinvolgendo nella realizzazione dei servizi il terzo settore e l'associazionismo. Il Das ha garantito il coordinamento mediante un costante confronto con le Regioni; ha provveduto alla ripartizione delle somme alle Regioni; ha effettuato una verifica di carattere tecnico rispetto agli impegni di spesa e svolto funzione di indirizzo, tramite la Conferenza Stato-Regioni e la diretta partecipazione ai lavori del Gruppo tecnico interregionale politiche minori.

Infine, sulla base delle relazioni inviate dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalle città riservatarie, ha predisposto la Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione della legge. Inoltre il Das, attraverso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha svolto attività di informazione, documentazione e promozione della legge. A questo riguardo sono state realizzate:

- una banca dati sui progetti finanziati nel triennio 1997/1999;
- una campagna informativa nella fase di primo avvio della legge;
- due pubblicazioni di supporto alla pianificazione e alla progettazione (*Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità* nel 1998 e *Il calamaio e l'arcobaleno* nel 2000).

Nel primo triennio di attuazione della legge il Das ha assicurato anche un servizio di assistenza tecnica alla progettazione mediante l'agenzia Aster-x che, intervenendo direttamente sul territorio, ha garantito assistenza progettuale a tutti gli enti che ne hanno fatto richiesta.

In attuazione della legge 23 dicembre 1997, n. 451, il Das ha realizzato il supporto tecnico per le riunioni dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale; ha istituito e definito le funzioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza; ha permesso la costruzione di una rete di flussi informativi sulle condizioni di vita dei minori in Italia, anche grazie a finanziamenti concessi alle Regioni per la creazione di appositi organismi (come ad esempio osservatori regionali o centri regionali di documentazione) deputati all'analisi, raccolta e diffusione dei dati e dei flussi informativi sull'infanzia e l'adolescenza.

In relazione alla corretta applicazione della legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori*, il Das ha svolto funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le amministrazioni istituendo presso di esso nel gennaio 1999 il Comitato di coordinamento contro l'abuso e lo sfruttamento dei minori. I compiti di tale organismo sono:

- l'acquisizione di dati ed informazioni a livello nazionale e internazionale relativamente alla prevenzione, alla repressione e alle strategie di contrasto del fenomeno;
- la promozione di ricerche e studi sugli aspetti sanitari, sociali e giudiziari del fenomeno in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, della giustizia e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

- la partecipazione, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali con funzioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

Il Comitato ha predisposto la relazione al Parlamento per gli anni 1998/1999 sullo stato di applicazione della legge 269/98, avvalendosi per la stesura del Centro nazionale di documentazione. È da sottolineare che già prima dell'entrata in vigore della legge 269/98, era stata costituita presso il Das la Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori, che ha concluso i suoi lavori nel settembre 1998 con un documento nel quale sono state delineate cinque strategie operative per i servizi di contrasto dello sfruttamento e dell'abuso.

Il Das inoltre ha svolto un'attività di promozione e indirizzo in tutte le tematiche inerenti il mondo dell'infanzia. Così, per esempio, ha coordinato e gestito il Tavolo contro lo sfruttamento del lavoro minorile che ha elaborato strategie di contrasto del fenomeno e ha prodotto una Carta di impegni sottoscritta dal Governo e dalle parti sociali il 16 aprile del 1998; ha partecipato alla definizione del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, recante *Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro*; ha partecipato all'elaborazione del *Progetto obiettivo materno infantile* relativo al Piano sanitario nazionale per il triennio 1998/2000.

In attuazione dell'ultimo Piano d'azione ha sottoscritto una serie di protocolli di intesa per realizzare una migliore tutela dei minori, quali quelli con la Federazione italiana gioco calcio, al fine di prevenire un flusso illegale di minori stranieri calciatori, con il Ministero della pubblica istruzione, della sanità e per la solidarietà sociale, relativamente alla tutela dei diritti alla salute, al gioco, all'istruzione ed al mantenimento delle relazioni affettive ed amicali dei cittadini di minore età malati, con il Ministero della pubblica istruzione, concernente la scuola in strada e nelle zone a rischio.

Il Das si è anche fatto promotore, in questi anni, di diversi disegni di legge tesi a migliorare le condizioni di vita dei bambini e dei ragazzi: basta citare quello di riforma degli asili nido e quello per l'istituzione del pubblico tutore dell'infanzia.

In collaborazione con il Centro nazionale di documentazione ha curato la redazione e diffusione dei due rapporti sulla condizione dell'infanzia in Italia, dei due manuali di progettazione sulla legge 285/97, delle relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97 e 269/98, della relazione all'Onu sull'applicazione della Convenzione del 1989 nel nostro Paese. Inoltre, a illustrazione delle sue attività svolte in questi ultimi anni, sono stati pubblicati i volumi *Le politiche per l'infanzia in Italia 1996-2001* e *Welfare amico: le politiche, le leggi, le iniziative*.

Sono state inoltre organizzate rilevanti manifestazioni: la prima Conferenza a livello nazionale sull'affidamento familiare che si è tenuta a Reggio Calabria nel dicembre del 1997; la prima Conferenza nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, organizzata con il supporto del Centro nazionale di documentazione, a Firenze dal 19 al 21 novembre 1998; la giornata contro lo sfruttamento del lavoro minorile, celebrata il 16 aprile 1999; la giornata nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con manifestazioni il 20 novembre di ogni anno.

Il Das ha anche prodotto materiale divulgativo attraverso una serie di opuscoli:

- sulla Convenzione Onu, distribuito complessivamente in 15 milioni di copie nelle scuole in tre versioni, per i bambini, i ragazzi e le famiglie;
- sui rapporti e le responsabilità genitoriali predisponendo due diverse pubblicazioni, una destinata ai genitori al momento della nascita di un figlio, dal titolo *Quando nasce un bambino*, l'altra destinata ai genitori nel momento in cui iscrivono il figlio alla prima classe della scuola elementare, dal titolo *Vado a scuola*, entrambi distribuiti in 600 mila copie;
- sulla legge 285/97 e sulle opportunità connesse all'applicazione della legge stessa;
- sul lavoro minorile, al fine di pubblicizzare l'istituzione di un numero verde di uno sportello informativo che ha operato dal 16 aprile 1998 al 16 luglio dello stesso anno.

Il Das ha realizzato infine anche alcune campagne informative per pubblicizzare a mezzo stampa il numero verde sui congedi parentali e per proporre all'opinione pubblica, attraverso alcuni spot televisivi, i temi dell'affidamento familiare, dell'abbandono di minori e la possibilità di rinunciare alla maternità nell'anonimato, del lavoro minorile, dei diritti dei minori, dello sfruttamento sessuale dei minori.

Osservatorio nazionale per l'infanzia

Come è già stato più volte ricordato in questa Relazione, con la legge 23 dicembre 1997, n.451, è stato istituito, presso il Dipartimento per gli affari sociali, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia.

L'Osservatorio, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale, è costituito da rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, delle associazioni di categoria coinvolte nella tutela dei minori (giudici minorili, psicologi, assistenti sociali, pediatri, pedagogisti ecc.) e del privato sociale impegnato in questo settore. Tale organismo rappresenta un importante centro di elaborazione delle politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Tra i suoi compiti rientrano: la predisposizione ogni due anni del Piano nazionale d'azione e d'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, strumento irrinunciabile ai fini della programmazione degli interventi e delle iniziative di Governo; la predisposizione dello schema per la redazione del rapporto periodico del Governo all'Onu sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 oltre che della presente Relazione; la definizione di un programma di iniziative di promozione e comunicazione da realizzarsi in occasione della giornata del 20 novembre dedicata alla celebrazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Relativamente allo svolgimento del compito di predisposizione dell'ultimo Piano nazionale d'azione, l'Osservatorio si è organizzato in commissioni che hanno avuto il compito di delineare problematiche e strategie di azioni sui seguenti ambiti: sistemi formativi e culturali; riforme ordinamentali e adeguamento alla Convenzione Onu; rapporto bambini e *mass media*; nuovi servizi per l'infanzia e progettazione di spazi

urbani vivibili e sicuri; preadolescenza, adolescenza e sostegno ai genitori; adozione e solidarietà internazionale.

Al lavoro di questi gruppi si è affiancato, per la predisposizione del Piano d'azione, quello di altri due organismi: il Tavolo di concertazione tra il Governo e le parti sociali sulle tematiche del lavoro minorile, che ha prodotto nel 1998 la *Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile*, e il Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (ex art. 17 legge 269/98).

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Le funzioni e le attività del Centro nazionale sono state definite con la legge n. 451 del 1997, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*. Con decreto del Presidente del consiglio dei ministri è stato affidato all'Istituto degli Innocenti di Firenze lo svolgimento delle sue funzioni. In pochi anni il Centro nazionale si è qualificato come uno dei principali punti di riferimento a livello culturale, documentario, formativo e di ricerca sull'infanzia e l'adolescenza per molti soggetti, istituzionali e non, che operano nel Paese.

Le sue attività possono essere riassunte facendo schematicamente riferimento alle principali aree di lavoro che ne caratterizzano l'operato.

Una prima area riguarda l'analisi e la riflessione sui diversi aspetti della condizione dei minori di età nel Paese. Tale attività si è esplicata a diversi livelli, attraverso:

- un supporto all'applicazione di importanti leggi di settore (176/91, 285/97, 451/97, 269/98 e 476/98), anche mediante la predisposizione di schemi di relazione sullo stato di applicazione di tali leggi;
- la stesura di due rapporti nazionali (che precedono la presente relazione) sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la progettazione e l'esecuzione delle attività di informazione, promozione e ricognizione, a livello regionale e locale, volte a sostenere i processi di progettazione della legge 285/97;
- la realizzazione di numerosi volumi a carattere prevalentemente monotematico facenti parte della collana *Questioni e documenti*;
- la pubblicazione di due periodici trimestrali, *Cittadini in crescita*, con approfondimenti su tematiche di rilievo e di attualità nel dibattito culturale sull'infanzia e l'adolescenza e una raccolta di documentazione sull'attività delle principali istituzioni, pubbliche e non, a livello locale, nazionale ed internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, e *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, che offre una nutrita segnalazione commentata delle principali pubblicazioni italiane, siano esse articoli o monografie, unitamente ad una più circoscritta rassegna di quelle europee, inerenti sempre l'infanzia e l'adolescenza.

Una seconda area è costituita da una crescente attività di indagine e ricerca su fenomeni di cui, ancora a oggi, mancano conoscenze sistematiche. Finora sono state realizzate cinque indagini nazionali.

La prima si è svolta nel 1998 e ha censito tutte le strutture residenziali di tipo educativo-assistenziale che hanno accolto i bambini e i ragazzi che vivevano fuori dalla famiglia, quantificando le presenze per genere, età, nazionalità, durata e motivo di permanenza. La seconda si è svolta tra il 1999 e i primi mesi del 2000 e ha rilevato tutti i servizi pubblici per l'affidamento familiare, le loro caratteristiche, il personale impegnato e, soprattutto, realizzato un primo "censimento" dei bambini e dei ragazzi in affidamento familiare nel primo semestre dell'anno 1999, la durata e le tipologie di affido. Le altre tre indagini sono state realizzate nel corso dell'anno 2000 e nei primi mesi del 2001. Quelle sugli asili nido e i servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido, e sui servizi pubblici per gli adolescenti hanno realizzato un "censimento" di tali strutture presso tutti gli enti pubblici (i Comuni, le Province, le comunità montane); mentre l'indagine, presso le procure della Repubblica dei tribunali per i minorenni e presso i tribunali stessi, sui minori non imputabili per età che hanno commesso un reato, ha quantificato con esattezza il loro numero e ricostruito i percorsi predisposti dai servizi sociali per attivare misure di recupero.

Una terza area, che rappresenta le fondamenta dell'impianto epistemologico delle attività del Centro, è costituita dal lavoro di reperimento, trattamento e diffusione della documentazione inerente l'infanzia e l'adolescenza, quindi la catalogazione dei materiali, la creazione di banche dati e archivi consultabili pubblicamente. L'insieme della documentazione, finora, è stata organizzata in settori (documentazione bibliografica, filmografia, normativa nazionale ed internazionale, statistica, sui progetti finanziati con la legge 285/97) consultabili attualmente singolarmente al loro interno, ma prossimamente anche in modo trasversale tra di loro, attraverso appositi strumenti di indicizzazione e di classificazione.

La quarta area è dedicata alle attività di formazione, attraverso la proficua collaborazione con il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, concretizzatasi in diverse occasioni d'informazione e formazione sulla legge 285/97 di operatori pubblici dei servizi e amministrativi che hanno coinvolto in due anni circa 1500 soggetti. Analogo impegno si prospetta, a partire dal 2001 e per gli anni a venire, anche sul versante della legge 476/98, per conto della Commissione adozioni internazionali, attraverso la realizzazione di seminari nazionali ed incontri formativi, capaci di porsi come strumenti di approfondimento di specifiche tematiche considerate centrali per un'ottimale applicazione delle disposizioni di legge e affinché tutti i diversi attori protagonisti del percorso possano operare in modo efficace e coordinato.

Infine, l'ultima area riguarda l'attività di comunicazione rivolta a diffondere e arricchire sempre più la grande quantità di notizie e informazioni giorno dopo giorno raccolte dal Centro, ma anche da altre istituzioni e organismi pubblici e privati ad esso collegati, che si realizza attraverso i siti web (www.minori.it, che conta a oggi oltre 15 mila ac-

cessi mensili in costante aumento; quello della Commissione adozioni internazionali; *Minori e lavoro* con le pagine di approfondimento sul lavoro minorile; *Il porcospino* dedicato all'educazione e all'animazione), la stampa e la spedizione delle pubblicazioni a destinatari istituzionali e a chiunque ne faccia richiesta, la pubblicazione di due *newsletters* telematiche, la creazione di bibliografie, i rapporti con l'utenza nella biblioteca, l'attività di sportello informativo telefonico e telematico sulle attività del Centro, sui suoi prodotti e sulle leggi per le quali ha competenza informativa.

Il Centro è stato inoltre impegnato a sostenere la realizzazione di campagne informative specifiche in collaborazione con il Das, realizzando gli opuscoli sulla legge 285/97, sul lavoro minorile, sulla genitorialità e, per la Commissione adozioni internazionali, predisponendo due opuscoli, uno rivolto alle famiglie e l'altro contenente l'elenco degli enti autorizzati, per consentire un'adeguata diffusione della conoscenza della legge e della nuova cultura dell'adozione tra le famiglie, i cittadini e le istituzioni coinvolte. In un'ottica più promozionale si inquadrano invece le pubblicazioni dei due "manuali" a sostegno della progettazione con i fondi messi a disposizione della legge 285/97 (a cui si è già fatto riferimento nel paragrafo sulle attività del Das) e del cd-rom contenente tutta la banca dati dei progetti del primo triennio fino al gennaio 2001.

La Commissione per le adozioni internazionali

La Commissione è stata istituita con la legge 31 dicembre 1998, n. 476, che ha ratificato la *Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale* firmata a L'Aja il 29 maggio 1993. È composta da un presidente, nominato dal Presidente del consiglio dei ministri, da dieci membri in rappresentanza dei principali ministeri interessati (Affari sociali, Esteri, Interno, Giustizia, Sanità) e della Conferenza unificata Stato-Regioni. Per lo svolgimento delle proprie attività la Commissione si avvale di una segreteria tecnica che ha sede presso il Das.

La Commissione rappresenta l'autorità centrale per l'attuazione della Convenzione de L'Aja e svolge i seguenti compiti:

- collabora direttamente con le autorità centrali degli altri Paesi ratificanti o aderenti (attualmente quarantuno), per facilitare il percorso dei procedimenti e rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad un loro sollecito svolgimento;
- certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione e autorizza l'ingresso e la residenza permanente del minore in Italia;
- autorizza e controlla l'attività degli enti e degli organismi privati e pubblici che intendono curare lo svolgimento delle procedure di adozione;
- provvede alla formazione e alla tenuta del relativo albo.

A questi compiti, più direttamente collegati alla Convenzione, se ne aggiungono altri attribuiti alla Commissione dalla legge di ratifica. Fra questi assumono particolare rilevanza

za le competenze relative ai rapporti internazionali. La Commissione, infatti, può proporre la stipula di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale e a tal fine può inviare proprio personale in missione presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Lo stesso può fare per verificare l'attività degli enti autorizzati presso le sedi operative all'estero.

A livello interno, come già rilevato, uno dei compiti fondamentali attribuito alla Commissione, è rappresentato dall'autorizzazione agli enti impegnati a curare lo svolgimento delle procedure di adozione internazionale e dal continuo ed effettivo controllo sulla loro attività. In particolare, nella concessione dell'autorizzazione, la Commissione è chiamata ad assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sull'intero territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri. Inoltre, con l'obiettivo di sviluppare il coordinamento delle attività dei diversi soggetti protagonisti del percorso adottivo, la legge attribuisce alla Commissione compiti promozionali e di impulso in materia di informazione, formazione e cooperazione fra i soggetti che operano nel settore, vale a dire servizi e operatori degli enti locali, organizzazioni di volontariato, centri di studio e di ricerca, e così via. Sotto questo aspetto, rilevante è il ruolo che la Commissione può svolgere in collaborazione con le Regioni e le Province autonome a favore dello sviluppo di una rete di servizi in grado di svolgere i nuovi compiti previsti dalla legge in materia di adozione internazionale.

Un'ulteriore competenza della Commissione è quella relativa alle attività di studio, ricerca, informazione e raccolta di dati statistici. L'immediato futuro vedrà la Commissione concentrata sull'analisi dei costi delle adozioni nei diversi Paesi e con i diversi enti autorizzati, al fine di ridurre ogni ingiustificata differenza e di tenere sotto osservazione questo delicatissimo settore. L'attività di studio prelude poi alla stesura della relazione al Parlamento sullo stato delle adozioni internazionali, che la Commissione deve presentare al Presidente del consiglio dei ministri ogni due anni.

Dalla data del suo insediamento (3 maggio 2000), la Commissione ha svolto numerose attività, riconducibili a quattro funzioni: di autorizzazione, di comunicazione, di coordinamento e collegamento sia a livello nazionale che internazionale, di formazione e aggiornamento.

Riguardo alla prima sono stati raggiunti i seguenti obiettivi:

- l'istruttoria delle 84 domande di autorizzazione;
- la pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati sulla *Gazzetta Ufficiale* (a oggi 46).

Sul versante delle strategie di comunicazione la Commissione ha compiuto numerosi passi.

- Con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stato predisposto il sito web della Commissione (www.commissioneadozioni.it), per la diffusione di tutte le informazioni relative alla sua attività e di quelle utili sia alle famiglie interessate che agli enti. Il sito è disponibile in tre lingue oltre all'italiano: inglese, francese e spagnolo.

- Nella prima fase di attivazione della legge 476/98, è stato avviato uno sportello informativo tramite *call center* telefonico presso il Das, che successivamente è stato sostituito interamente da un servizio di posta elettronica (adozioninternazionali@affarisociali.it), integrato da una sezione del sito della Commissione contenente le risposte alle domande più frequenti.
- Sempre in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione, è stata predisposta la realizzazione, stampa e diffusione di due opuscoli (in 25 mila copie ciascuno) contenenti uno l'albo degli enti autorizzati, l'altro una guida per le famiglie interessate all'adozione internazionale.
- Altre strategie comunicative, infine, sono allo studio da parte di un apposito gruppo di lavoro, composto da rappresentanti della Commissione, della segreteria tecnica, del Centro nazionale di documentazione e del Dipartimento informazione e editoria.

Per le attività di collegamento e coordinamento, sono stati organizzati incontri al fine di attivare una rete comunicativa fra la Commissione e i soggetti del nuovo procedimento adottivo internazionale, per esaminare e impostare soluzioni ai principali problemi posti dalla nuova normativa.

A livello interno sono stati finora coinvolti in questo percorso i Presidenti dei tribunali per i minorenni, gli enti già in possesso di autorizzazione ai sensi della precedente normativa, il Servizio del contenzioso diplomatico, la Direzione generale degli italiani all'estero e della migrazione del Ministero degli affari esteri e saranno interessati anche i servizi sociosanitari locali, le autorità consolari, la polizia di frontiera, l'Istat. In collaborazione con le Regioni, è stata inoltre avviata una rilevazione nazionale dei servizi locali esistenti, ed è in corso la raccolta delle risposte.

A livello esterno la Commissione ha già effettuato e disposto di svolgere missioni nei Paesi stranieri da cui proviene il maggior flusso di bambini, come per esempio Romania, Russia, Bielorussia e altri Paesi dell'Est europeo e dell'America latina. Collegamenti sono già stati presi con tutte le autorità centrali dei Paesi ratificanti o aderenti, alle quali sono state fornite notizie sulla costituzione, composizione e recapito della Commissione ed è stata offerta piena collaborazione.

Per quanto riguarda la formazione e l'aggiornamento, obiettivi ritenuti prioritari dalla Commissione, è stata stipulata una convenzione con il Centro nazionale di documentazione. Essa prevede, fra l'altro, l'attivazione di una serie di seminari formativi nazionali, centrati sulle tematiche specifiche dell'adozione internazionale, sui suoi protagonisti (servizi locali, enti autorizzati, tribunali per i minorenni ecc.), nonché sulla valorizzazione delle specificità di ruolo. Questi seminari saranno rivolti principalmente ai rappresentanti degli enti autorizzati, dei servizi degli enti locali e dei tribunali per i minorenni, nonché ad altri soggetti coinvolti a vario titolo nel procedimento adottivo (operatori consolari, polizia di frontiera, funzionari di cancelleria ecc.).

Il Dipartimento per le pari opportunità

Le attività del Dipartimento per le pari opportunità a favore dell'infanzia e dell'adolescenza riguardano principalmente tre ambiti di intervento: il mondo della scuola, il fenomeno della mutilazione genitale femminile e la problematica relativa al sostegno del rapporto tra detenute e figli minori.

Per quanto concerne le azioni relative alla scuola, esse si sono concretizzate come segue.

- Rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità hanno preso parte ai lavori svolti dal Ministro per la pubblica istruzione per redigere il programma di attuazione della riforma dei cicli scolastici, con l'intento di superare ogni forma di neutralità nella didattica e nelle discipline, introducendo, nella prima, l'attenzione alle relazioni tra soggetti sessuati (allieve e allievi, insegnanti femmine e insegnanti maschi) e, nelle seconde, la critica epistemologica e le innovazioni culturali prodotte dagli *Women's studies*.
- Il progetto *Polite* (Pari opportunità nei libri di testo) ha cambiato i libri di testo, evitando il sessismo e gli stereotipi sessuali, introducendo i nuovi saperi correlati alla cultura delle differenze. Il progetto è svolto nell'ambito del IV Programma d'azione della Comunità europea, insieme all'Associazione italiana editori, al Cism e a Poliedra.
- La Commissione di studio presso il Dipartimento per le pari opportunità ha prodotto ricerche sui mutati rapporti tra generi e generazioni, ha promosso iniziative su questi temi nella scuola e nell'università per aggiornare il corpo insegnante.
- Sono stati introdotti gli *Women's studies* nelle facoltà di scienze dell'educazione e nei corsi post-laurea di specializzazione per insegnanti di scuola superiore.

Rispetto al fenomeno delle mutilazioni genitali, presso il Dipartimento per le pari opportunità, è stata costituita nel 1999 una commissione per la definizione delle linee essenziali del *Progetto nazionale contro le mutilazioni genitali femminili*, con il compito di definire le modalità per giungere ad un rilevamento delle donne con mutilazioni genitali e per elaborare linee guida per le università e le strutture sociosanitarie italiane sul corretto modo di affrontare la questione. Segnali positivi in questo senso sono rappresentanti dall'apertura di un dibattito, avviato con un seminario nazionale promosso dal Dipartimento per le pari opportunità e l'Istituto superiore di sanità, che ha fatto concentrare l'attenzione degli operatori sanitari sul tema, e dall'istituzione, presso alcune strutture pubbliche, di ambulatori dedicati a questo fenomeno, quali quelli dell'ospedale Mangiagalli di Milano, Careggi di Firenze, San Camillo di Roma.

Il Dipartimento per le pari opportunità considera, infine, obiettivo fondamentale impedire che i figli minori di madri detenute siano costretti a vivere i loro primi anni di vita in carcere con conseguenze pesanti per tutta la loro esistenza, una realtà che, secondo i dati al 31 dicembre 1999 forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, riguarda 58 detenute madri, 60 bambini di età inferiore a tre anni e 13 detenute in stato di

gravidanza. Si inserisce in questa ampia considerazione la legge del marzo 2001, n. 40, *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e i figli minori* (Gazzetta Ufficiale n. 56 dell'8 marzo 2001) che introduce misure, quali la detenzione domiciliare speciale, volte all'assistenza dei minori di otto anni, in modo da assicurare la costante presenza delle madri in famiglia anche nel caso di pene elevate e attribuendo ai compiti di cura lo stesso valore sociale e la stessa potenzialità risocializzante dell'attività lavorativa.

Comitato minori stranieri

Il Comitato minori stranieri opera presso il Das ed è stato istituito con legge 6 marzo 1998, n. 40. La sua organizzazione e il suo funzionamento sono stati indicati con il DPCM del 9 dicembre 1999, n. 535. Il Comitato è composto da nove rappresentanti di cui cinque per i ministeri interessati, due designati da organizzazioni operanti nell'ambito delle problematiche inerenti i minori non accompagnati e due da Anci ed Upi. Il Presidente è nominato dal Das.

Il Comitato, oltre alle funzioni di controllo delle modalità di soggiorno dei minori e di coordinamento e raccordo con le altre amministrazioni e di realizzazione di una banca dati relativa ai minori stranieri, ha i compiti di deliberare circa l'ingresso dei bambini stranieri da accogliersi sul territorio nazionale nell'ambito di progetti di solidarietà (previa analisi delle richieste pervenute da parte di associazioni, enti e famiglie, da effettuarsi sulla base di criteri di valutazione predeterminati dal Comitato stesso), di curare l'elenco dei bambini e ragazzi accolti e di disporre per l'affidamento temporaneo ed il rimpatrio dei minori stessi.

Rispetto ai minori stranieri non accompagnati (identificando con tale categoria i minorenni non aventi cittadinanza né italiana né di altri Paesi dell'Unione europea, che si trovino privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri soggetti adulti che ne siano legalmente responsabili), il Comitato ne accerta lo *status*, svolge funzioni di ricerca e di impulso al fine di favorire l'identificazione dei genitori e dei familiari di tali minori, anche all'interno dei Paesi di origine o di Paesi terzi, in coordinamento con le altre amministrazioni ed avvalendosi di organismi internazionali idonei. Provvede infine al loro censimento e, in base alle informazioni sul minore, può adottare il provvedimento di rimpatrio assistito, allo scopo di garantire il diritto all'unità familiare e il rispetto della sua integrità psicologica.

2. Il Ministero della pubblica istruzione

L'attività del Ministero della pubblica istruzione è in stretta relazione con il profondo rinnovamento della scuola che pone come presupposto fondamentale il raggiungimento del successo scolastico, ritenuto obiettivo prioritario nel nuovo sistema formativo e educativo. Per il raggiungimento di questo traguardo è decisiva la piena realizzazione del si-

stema dell'autonomia scolastica e del decentramento di compiti e funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, avviati con la legge 15 marzo 1997, n. 59. In questa prospettiva le azioni e gli impegni intrapresi dal Ministero hanno inteso assicurare la qualità nell'ordinarietà degli interventi, superando la logica della patologia e dell'emergenza. Essi si possono rileggere come articolati su due livelli.

- Il primo è il livello scolastico: in questo ambito la riforma del sistema ha inteso assicurare una maggiore qualità dei servizi, attraverso il processo dell'autonomia, l'innalzamento dell'obbligo, il riordino dei cicli, la realizzazione di un sistema formativo integrato, che faccia della scuola un centro forte di formazione aperto al territorio, reale punto di incontro e di confronto in cui sia auspicabile, in maniera sempre più efficace, allacciare rapporti di collaborazione con gli enti locali, le associazioni, l'imprenditoria e il privato sociale. Strumento decisivo per la gestione di questo percorso risulta il Pof (Piano dell'offerta formativa) che rappresenta la novità più rilevante, sul piano educativo e didattico per tutti gli ordini di scuole.
- L'altro è il livello interistituzionale: in questo ambito si è cercato di garantire, all'interno di una strategia ordinaria e unitaria e di coordinamento, una politica organica di prevenzione al disagio, di promozione del successo formativo, non dimenticando gli interventi prioritari finalizzati al riequilibrio delle situazioni a più alto indice di rischio.

Il nascente sistema delle autonomie scolastiche e il decentramento stanno quindi prefigurando la costruzione di un sistema integrato di istruzione, educazione, formazione professionale e lavoro, basato su:

- la stretta connessione tra cultura e professione, avvalendosi dell'esperienza prodotta dai settori economici e produttivi ed associandola alla dimensione educativa e formativa che ciascuna istituzione scolastica deve perseguire in primo luogo attraverso i propri processi di insegnamento-apprendimento;
- la valorizzazione dei percorsi individuali che rendono la scuola, oltre che sede di realizzazione dell'istruzione degli studenti, comunità educante e centro di promozione culturale e sociale del territorio, determinanti per assicurare la convivenza civile e la costruzione del tessuto democratico, nonché luogo dove sia possibile offrire risposte valide contro i pericoli dell'isolamento, dell'emarginazione e delle devianze giovanili.

In questa logica assume molta importanza l'orientamento, da considerarsi parte integrante dei curricoli e componente strutturale del processo formativo sin dalla scuola dell'infanzia, superandone la concezione di attività informativa e diagnostica relegata nelle fasi conclusive di un ciclo di studi, a favore di quella centrata sull'aiuto ai giovani ad imparare a scegliere, a sapersi porre consapevolmente di fronte alla realtà che li circonda e saper selezionare in modo più autentico i propri interessi.

Sono andati in questa direzione, e in quella più generale del miglioramento dell'offerta formativa e della promozione del successo scolastico per tutti, i progetti *Spora* (Sperimentare, Orientare, Accogliere) e *Flavio Gioia*, predisposti dal Ministero della pubblica istruzione. Il primo progetto sviluppa moduli di formazione e ricerca con l'obiettivo di distillare dalle esperienze condotte, linee guida e metodologie di lavoro per la costruzione di una scuola di qualità. Tre sono le aree individuate:

- il curriculum che struttura la realtà, le attività e le relazioni attraverso la concettualizzazione e le discipline;
- la scuola che orienta, che accompagna i processi di crescita dei giovani;
- la rete, ovvero la scuola intesa come comunità che accoglie la complessa realtà dei giovani e le diversità del territorio.

Il programma denominato *Flavio Gioia* è invece riservato all'orientamento universitario ed è rivolto agli studenti delle ultime classi delle scuole secondarie superiori.

Le politiche scolastiche hanno posto inoltre attenzione ai segnali di disagio, come quelli che si esprimono nel cosiddetto "bullismo" che, pur non assumendo caratteristiche di fenomeno di massa, presenta aspetti che ne richiedono una seria considerazione e presa in carico.

In particolare a questo riguardo il MPI ha sottoscritto un'intesa con il Centro nazionale ricerche di Roma, finalizzata alla realizzazione di iniziative didattiche di prevenzione della violenza e del "bullismo" e alla promozione, nelle scuole, di situazioni socializzanti, che favoriscano negli studenti rapporti interpersonali basati sulla comprensione, l'empatia, il rispetto dei diritti degli altri, il senso di responsabilità e di solidarietà.

Nel rinnovato quadro di interventi che la scuola vuole perseguire, importanti iniziative sono quelle contro la dispersione scolastica, come ad esempio quella finanziata dal Programma operativo plurifondo europeo, che ha come obiettivo fondamentale quello di elevare la qualità dell'istruzione attraverso interventi formativi e infrastrutturali, mediante il rafforzamento dell'integrazione del sistema scolastico, sia con il sistema della formazione professionale, che con quello produttivo. Strategica risulta a questo proposito l'attivazione di un monitoraggio del sistema formativo, attraverso il Programma sistema distribuito, che permetterà di rilevare dati significativi del percorso scolastico di ogni studente e di individuare con precisione non solo i casi di abbandono, ma anche le situazioni di rischio.

Altro aspetto determinante e perseguito dalla scuola con l'intento di favorire il successo scolastico di ogni studente, è quello relativo al coinvolgimento e alla partecipazione delle famiglie alla vita scolastica. La formazione dei genitori, la crescita della loro consapevolezza dei problemi e la partecipazione alla vita della scuola, rappresentano aspetti importanti attraverso i quali aumentare competenze e sensibilità pedagogica degli adulti, creare un'intesa solidale per la prevenzione dei disagi, consentire alla scuola di aprirsi al territorio diventando luogo di incontro e confronto. Un supporto rilevante potranno fornirlo i Centri di informazione e consulenza (Cic) che rappresentano un analizzatore della vita scolastica che dovranno essere organizzati in modo da facilitare la comunicazione sul

territorio, per offrire informazione ed assistenza e prevenire situazioni di disagio e le conseguenti patologie.

Attribuendo significati e valori inderogabili al riconoscimento dei diritti dei giovani nella scuola come nella società, dobbiamo ritenere la *Convenzione sui diritti del fanciullo* un atto fondamentale. In linea con essa sono stati emanati i DPR n. 249 del 1998 e n. 567 del 1996, relativi rispettivamente alla nascita del nuovo Statuto delle studentesse e degli studenti e alla costituzione delle Consulte provinciali degli studenti. Lo statuto, che potremmo definire come una sorta di *Magna Charta*, regola in un unico testo diritti e doveri dei giovani nella scuola e ribadisce il diritto alla libertà di apprendimento attraverso offerte formative aggiuntive e integrative, anche mediante il sostegno di iniziative assunte dagli studenti e dalle loro associazioni ed inoltre favorisce la partecipazione attiva degli studenti anche attraverso esperienze che prevedono l'utilizzo della *peer education*. Compito della Consulta è, invece, quello di assicurare il più ampio confronto tra gli studenti di tutte le scuole della provincia, anche al fine di ottimizzare e integrare in rete le attività ed i progetti delle singole scuole; inoltre il nuovo organismo studentesco formula proposte ed esprime pareri agli uffici scolastici territoriali e si relaziona con gli enti locali, attivandosi al fine di rendere produttivo ed efficace lo svolgimento delle iniziative complementari ed integrative.

Un ulteriore e forte contributo, volto ad esprimere la sua rinnovata identità, la scuola può ricavarlo dalla nuova collocazione dell'attività motoria e sportiva scolastica che sin dalla scuola dell'infanzia propone una progettualità più corrispondente ai bisogni di movimento dei bambini. L'educazione fisica costituisce parte fondamentale dei progetti d'istituto; gli obiettivi didattico-educativi da perseguire e le procedure metodologiche impiegate devono contribuire a realizzare interventi coerenti tra le diverse educazioni e concorrono a costruire una dimensione di continuità fra tutte le attività scolastiche, in una logica di interdisciplinarietà e integrazione curricolare. Al fine di sostenere la promozione di una nuova cultura educativa dello sport scolastico, il MPI ha realizzato un programma pluriennale denominato *Perseus*, che costituisce un primo progetto finalizzato ad una valorizzazione stabile e consolidata dell'educazione motoria, fisica e sportiva rivolta indistintamente a tutti gli studenti, tesa a garantire la loro salute e la loro integrità fisica e soprattutto capace di escludere incontrovertibilmente ogni fine di cui lo studente stesso possa diventare strumento.

Ma oggi più che mai bisogna essere consapevoli che di una politica per l'infanzia e per l'adolescenza fa parte anche la lotta al razzismo e l'educazione ad una convivenza pacifica e solidale fra appartenenti ad etnie diverse. Tutte le istituzioni devono impegnarsi a far riconoscere ed elaborare le basi psicologiche ed emotive dei comportamenti d'intolleranza favorendo, sia fra gli adulti che fra i minori, atteggiamenti sociali ispirati alla solidarietà, all'accettazione delle differenze fisiche, culturali ed etniche, alla maturazione di una capacità di gestire la relazione, il conflitto e il confronto intersoggettivo e interculturale in forme costruttive. Sono ancora troppi gli episodi di intolleranza e gli atteggiamenti razzisti che si registrano nel mondo e nella nostra società, fondati sulla disinformazione e sul pregiudizio e che di fatto precludono qualsiasi riconoscimento della diversità, alimentando inevi-

tabilmente chiusure egoistiche e particolaristiche che evidenziano una malintesa difesa della propria identità culturale. Le nuove generazioni maturano e studiano in questo clima e la sfida di oggi è tesa a convalidare una capacità diversa di affrontare le relazioni con la differenza.

La costruzione di una società multietnica e multirazziale rappresenta dunque nella società attuale, accanto ai tradizionali compiti dell'istituzione scolastica, un aspetto essenziale che la scuola dovrà perseguire con costante attenzione, nella prospettiva di superare l'etnocentrismo e di prevenire le sue degenerazioni ideologiche, unitamente ad una volontà e capacità di agire interistituzionali che incidano sui processi di inculturazione riconoscendo i diritti umani come cultura di riferimento.

La proposta educativa della scuola rivolta al minore straniero agirà anche da "volano" per l'integrazione sociale dell'intero nucleo familiare. Vi è, infatti, nelle famiglie immigrate, da una parte un grande investimento nella riuscita scolastica dei figli, dall'altra, la volontà di mantenere intatti i sistemi di valore familiare e i riferimenti religiosi, linguistici, comunitari di appartenenza. Di fatto il marginale ruolo sociale di lavoratore straniero è oggi modificato proprio dai giovani che obbligano i propri genitori ad un dinamismo sociale diverso e che li porta a dover conoscere ed utilizzare i servizi sociali, sanitari e educativi per favorire una migliore condizione di vita. Il progetto migratorio si ridefinisce allora sulla base di nuove aspirazioni, di aspettative per la riuscita dei figli, di un inserimento sociale meno provvisorio e attraverso un efficace inserimento scolastico.

Non mancano riferimenti all'educazione interculturale nei documenti programmatici della scuola nel nostro Paese. Già nei programmi della scuola media ritroviamo aspetti che richiamano ad un'attenzione al "mondo esterno", sensibilizzando gli alunni ad atteggiamenti che favoriscano il riconoscimento e il rispetto delle diverse culture. Nei programmi della scuola elementare del 1985, pur non comparendo l'espressione "educazione interculturale", sono valorizzate le dimensioni di comprensione e collaborazione con altri popoli. Ma è negli Orientamenti per la scuola materna del 1991 che la questione è posta nella sua specificità, avvertendo la necessità di un arricchimento formativo e educativo attraverso la conoscenza di situazioni di natura multiculturale e pluriethnica, che valorizzino le diversità nella scuola come nella società.

Prende corpo dunque nella scuola l'interpretazione di un'educazione interculturale che dovrebbe riuscire ad attraversare l'intero processo formativo e configurarsi come uno stile che accompagna e qualifica il modo d'insegnare e che non può più esaurirsi su un piano tecnico-informativo, ma deve intendersi in relazione ai complessi problemi che una crescita psicologica e culturale di un minore comporta.

Occorrerà dare visibilità a quella parte di mondo che va verso scelte positivamente orientate e l'impegno della scuola potrà certamente fornire contributi validi per la costruzione di identità culturali impegnate e responsabili, capaci di costruire una cultura di identità planetaria che trova in ogni individuo il suo imprescindibile punto di riferimento.

3. Il Ministero della giustizia

Il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM) è la struttura che, nell'ambito del Ministero della giustizia, si occupa delle seguenti attività:

- esecuzione delle misure penali irrogate a minori autori di reato;
- trattamento della devianza penale dei minori che transitano nei servizi della giustizia minorile;
- prevenzione secondaria della devianza minorile;
- promozione e realizzazione di studi e ricerche finalizzati alla conoscenza della devianza e alla messa a punto di modelli di intervento;
- protezione giuridica del minore anche in collaborazione con autorità sovranazionali e di altri Paesi in materia civile;
- rapporti con autorità centrali di altri Paesi in materia di sottrazione dei minori;
- progettazione, coordinamento e realizzazione di attività di formazione rivolte agli operatori della giustizia minorile.

Le attività dell'ufficio sono svolte, in sede decentrata, da 11 centri per la giustizia minorile, che coprono l'intero territorio nazionale e dai quali dipendono i seguenti servizi:

- uffici di servizio sociale per minorenni (n. 28), che attivano interventi di trattamento per i minori coinvolti in procedimenti giudiziari e per le loro famiglie, assicurando assistenza e sostegno anche in sede di udienza, favorendo il reinserimento sociale dei minori entrati nel circuito penale in raccordo con gli analoghi servizi dell'ente locale;
- istituti penali per minorenni (n. 17), destinati all'applicazione delle misure detentive cautelari o esecutive della pena, anche in funzione rieducativa e di reinserimento;
- centri di prima accoglienza (n. 25), strutture destinate ad ospitare i minori arrestati o fermati fino all'udienza di convalida per un massimo di 96 ore, nel cui ambito viene eseguita un'azione di sostegno e di chiarificazione nei confronti dei minori e svolta la necessaria attività di conoscenza dell'indagato, utile alla magistratura inquirente ai fini della determinazione dei provvedimenti giudiziari;
- comunità ministeriali (n. 12), che possono accogliere, ciascuna, fino ad un massimo di dieci ragazzi sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;
- istituti di semilibertà con servizi diurni per misure cautelari, sostitutive e alternative (n. 17, attualmente facenti parte, come sezioni, degli istituti penali per minorenni);
- scuole di formazione del personale per i minori (n. 3), con funzione di progettazione e realizzazione di interventi formativi destinati al personale operante nella giustizia minorile.

L'organizzazione della giustizia minorile è attualmente in evoluzione, in relazione ai cambiamenti che si sono registrati nelle forme e nelle manifestazioni della devianza minorile. È stato quindi messo a punto un progetto di riordino dei servizi, i cui principali obiettivi sono:

- definizione di un nuovo regolamento di esecuzione delle misure penali nei confronti dei minorenni, con limitazione degli interventi a carattere contenitivo;
- attuazione di una trasformazione dei servizi in direzione di una polifunzionalità degli stessi;
- promozione di una maggiore e più funzionale connessione tra i servizi della giustizia minorile e quelli dipendenti dalle aziende sanitarie locali e dai Comuni, finalizzata alla definizione di interventi di prevenzione;
- implementazione della mediazione penale in ambito minorile;
- investimento di risorse nella formazione e nella riconversione professionale degli operatori del settore.

L'Ufficio infine è impegnato sul piano della promozione di studi e approfondimenti relativi alle forme emergenti o comunque preoccupanti di devianza minorile. Oltre ad alcuni monitoraggi annuali, come quello sul tema dell'abuso, si citano, a titolo di esempio, il *Rapporto sui minori coinvolti nella criminalità organizzata* (1998) e lo studio attualmente in corso sulla devianza minorile di gruppo, avviato sulla base della preoccupazione rilevata da parte dell'opinione pubblica sul cosiddetto fenomeno delle *baby-gang*. La ricerca, che sarà presumibilmente portata a termine entro la fine di aprile 2001, ha come obiettivo la rilevazione della dimensione quantitativa e qualitativa del fenomeno, in termini più precisi e circoscritti rispetto a quelli attualmente proposti dai *mass media*.

4. Il Ministero dell'interno

Direzione generale dei servizi civili Servizio affari assistenziali speciali

A fronte del sempre più crescente coinvolgimento dei minori in fatti criminosi, la Direzione generale dei servizi civili si è prefissa come obiettivo di porre in essere iniziative capaci di ricostruire una "cultura della legalità" e di ridare fiducia alle persone per una società retta da regole. In tale ottica si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione su tre aree che oggi appaiono di estrema criticità:

- la prevenzione e il recupero dei soggetti tossicodipendenti;
- la prevenzione dal rischio di coinvolgimento in attività crimino-se;
- la conoscenza di taluni aspetti del disagio minorile e di talune problematiche specifiche del settore.

Entrando nel dettaglio, per quanto concerne il fenomeno della tossicodipendenza, ampio spazio è stato riservato dall'Ufficio al tema della prevenzione e del recupero dei soggetti tossicodipendenti, operando nelle seguenti direzioni.

- Sono state razionalizzate e semplificate le procedure previste dall'art. 75 del DPR 309/90 e riorganizzati i Nuclei operativi per le tossicodipendenze (Not), costituiti con il compito di informare gli interessati, di incoraggiare la riflessione sulla propria condizione per avviarli ad un programma terapeutico di riabilitazione. A tale proposito è stata pubblicata nel 1997 una ricerca dal titolo *I nuclei operativi per le tossicodipendenze presso le Prefetture. Aspetti e modelli organizzativi*.
- È stato promosso un programma di formazione finalizzato, non solo alla conoscenza della normativa, ma soprattutto a creare una nuova mentalità e cultura della prevenzione e della riabilitazione.
- Sono stati elaborati progetti da finanziare col Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

In particolare su quest'ultimo aspetto, nel corso del 1999, il Servizio ha portato a compimento due progetti relativi, il primo, alla valutazione degli interventi dei Not e, il secondo, ad approfondire la formazione degli assistenti sociali coordinatori sotto il profilo della capacità di creazione di una "rete" organizzativa tra gli operatori pubblici e privati, impegnati in ambito provinciale nella prevenzione delle tossicodipendenze. I temi sviluppati nei seminari, i contributi e i suggerimenti formulati, hanno consentito l'elaborazione di un manuale. Sia i risultati della prima indagine, che il manuale, sono stati diffusi sul territorio tramite le prefetture.

Sempre a valere sul predetto Fondo, nell'anno 1999 sono stati ammessi a finanziamento, per un totale di lire 6.012.600.000, i progetti elaborati da otto prefetture (Pavia, Verona, Palermo, Torino, Mantova, Milano, Potenza e Macerata), dalla Direzione centrale per la documentazione, nonché dal Servizio sui seguenti temi:

- formazione per gli operatori psicosociali dei Not e dei Ser.T (nel progetto sono confluite le progettualità elaborate dalle prefetture di Catania, La Spezia, Messina e Treviso);
- valutazione dell'efficacia delle attività realizzate presso i Not di tutte le prefetture d'Italia;
- indagine svolta da un campione di Not, di Ser.T e di Asl sui consumatori saltuari di sostanze stupefacenti;
- seminari sperimentali per i coordinatori di 10 Not sui fondamenti del colloquio motivazionale.

I progetti sopraindicati sono già stati avviati e verranno portati a compimento entro la fine del 2001.

Relativamente agli interventi per minori a rischio di coinvolgimento in attività criminali, la legge 216/91 ha inteso stimolare, attraverso la concessione di contributi, la realizzazione di azioni di prevenzione e di risocializzazione dei minori incorsi in episodi a rilevanza penale. La normativa ha previsto un procedimento complesso di esame dei progetti, presentati da enti pubblici e privati, con competenze attribuite al Ministero dell'interno e al Ministero di grazia e giustizia, coordinati dalla Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali, presso il quale ha sede un'apposita Commissione, istituita dal Ministro per la solidarietà sociale, che la presiede. Recentemente il decreto legislativo 30 marzo 1998, n. 112, ha previsto il passaggio della competenza alle Regioni, a decorrere dal 1 gennaio del 2001.

Durante il periodo 91/99 sono pervenute in totale 16.415 istanze di finanziamento, di cui accolte 2916. L'importo globale dei contributi richiesti dagli enti, è stato di circa 3500 miliardi, mentre le somme disponibili hanno consentito un finanziamento, nel corso del suddetto periodo, di lire 331.477.484.000. In particolare per l'anno 1999 le istanze ammesse a finanziamento sono state 409, a fronte di oltre 1600 richieste di contributo.

Infine, la Direzione generale si è fatta promotrice di nove progetti per il cui finanziamento sono stati erogati, o sono in corso di erogazione, fondi a valere su programmi promossi dall'Unione europea. Tali progetti riguardano le problematiche:

- dell'immigrazione, cinque iniziative relative in particolare all'integrazione socio-culturale degli immigrati e alla sensibilizzazione dei cittadini italiani (progetto *Civis* sui Fondi strutturali europei), sull'integrazione e la capacità imprenditoriale degli stessi (progetto *Tre-ind* sul programma *Integra*), sulla formazione scambio e cooperazione tra funzionari interessati di varie nazioni, nonché sul fenomeno della dispersione dei richiedenti asilo (sul programma *Odyseus*);
- della violenza, dello sfruttamento sessuale e del traffico di minori con due iniziative sul programma *Stop* (Sexual Trafficking of Persons), denominate *Pacse* (Project Against Child Sexual Exploitation) e *Defi* (Defence des Enfants Sur le Front International);
- della cooperazione con il volontariato e il terzo settore, con due iniziative attraverso corsi di formazione e attività di studio e di monitoraggio del fenomeno dell'evasione scolastica (da finanziare sui Fondi strutturali europei).

Il Dipartimento della pubblica sicurezza

Nel quadro degli interventi adottati dal Dipartimento della pubblica sicurezza a tutela dei minori, è risultato fondamentale l'impulso della legge 269/98 all'azione di contrasto dello sfruttamento, della violenza sessuale e del maltrattamento dei minori.

La legge ha introdotto innovative fattispecie di reato, nuove disposizioni processuali, nonché la possibilità di utilizzare diversi e più efficaci metodi investigativi per la prevenzione ed il contrasto delle condotte di sfruttamento sessuale dei minori, disciplinando altresì la riorganizzazione delle strutture di polizia specializzate nel settore, al fine di potenziare le capacità di rilevazione, di analisi e di contrasto.

Con decreto del Ministro dell'interno del 30 ottobre 1998, sono stati istituiti presso le questure le sezioni specializzate e i nuclei di polizia giudiziaria. Questi ultimi hanno assorbito le competenze dei preesistenti uffici minori, già resi attivi dal maggio 1996 con il progetto *Arcobaleno*, mantenendone la denominazione.

Recentemente, allo scopo di costituire un unico polo di riferimento specializzato nelle violenze sessuali nei confronti sia di donne che di minori, alle sezioni è stata attribuita, con direttiva del Capo della polizia, la competenza sui reati concernenti gli abusi sessuali in genere.

Ai nuclei di polizia giudiziaria sono affidate, invece, le funzioni di raccordo con gli altri enti ed organismi preposti alla tutela dei minori e di monitoraggio delle fenomenologie delittuose inerenti agli stessi. Essi quindi provvedono ad acquisire sia le informazioni concernenti le indagini condotte in materia da tutti gli organismi investigativi della Provincia, sia le notizie relative alle pertinenti iniziative di carattere preventivo assunte da enti pubblici e privati. I predetti nuclei si coordinano con gli analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei, attraverso le strutture già preposte alla cooperazione internazionale di polizia (Interpol, Europol e Sirene). Inoltre, affinché si possa delineare, in termini compiuti e aggiornati, un quadro evolutivo delle fenomenologie criminali in questione, i nuclei di polizia giudiziaria hanno il compito di fornire le informazioni acquisite alla Direzione centrale della polizia criminale, cui spetta l'attività del coordinamento delle investigazioni di polizia a livello nazionale e di contribuire all'elaborazione delle strategie anticrimine del Dipartimento della pubblica sicurezza.

La citata legge 269/98 ha messo a disposizione degli operatori di polizia particolari strumenti investigativi, consistenti nella possibilità di effettuare acquisti simulati di materiale pornografico concernente minori e di partecipare alle relative attività di intermediazione, nonché di richiedere all'autorità giudiziaria che sia ritardata l'emissione o l'esecuzione di provvedimenti restrittivi o di sequestro, quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per la cattura dei responsabili.

Infine, in sede di indagini sui delitti perpetrati con l'impiego di sistemi informatici o di mezzi di comunicazione telematica, il servizio di polizia postale e delle comunicazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza, nelle sue 19 articolazioni territoriali, può utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio e contrastare la pubblicizzazione, la fruizione ed il commercio di materiale pornografico attraverso Internet.

Un altro versante sul quale è intervenuto il Dipartimento della pubblica sicurezza è quello del mondo scolastico. Attraverso incontri tra esponenti della polizia di Stato e classi di studenti, sia presso le scuole che presso le strutture più significative di polizia, si è inteso contribuire alla diffusione della cultura della legalità e dei compiti demandati alle forze di polizia in una società democratica e in uno Stato di diritto. Inoltre, per tutelare i minori da ogni azione che possa danneggiarne lo sviluppo e per favorirne il diritto allo studio, il Dipartimento, recentemente, ha emanato nei confronti degli uffici periferici nuove direttive, per il contrasto delle seguenti fenomenologie: dispersione scolastica, sfrutta-

mento del lavoro minorile, impiego di minori in attività illecite, reati contro la moralità pubblica ed il buon costume, anche a mezzo stampa, commessi in pregiudizio di studenti nelle zone da essi frequentate, spaccio e consumo di sostanze stupefacenti presso gli istituti scolastici, espressioni di intolleranza razziale ad opera di giovani facinorosi. È stata poi raccomandata la realizzazione, in raccordo con le altre autorità competenti, di mirati servizi preventivi nei luoghi di ritrovo abituali dei ragazzi che tendono ad eludere la scolarietà e nelle zone ove possano manifestarsi gli altri fenomeni.

A livello europeo ed internazionale il Dipartimento è impegnato nella condivisione delle strategie di lotta ai gruppi delinquenziali dediti alla tratta ed allo sfruttamento dei minori. Tale impegno si estrinseca nella più attiva partecipazione ai vari fori di cooperazione, per migliorare l'interscambio informativo di carattere strategico e per gli interventi operativi in relazione ai singoli casi e attraverso la partecipazione ad un progetto, nell'ambito del Programma *Stop* (Sexual Trafficking of Persons), presentato assieme all'Oim (Organizzazione internazionale migrazioni) e approvato dalla Commissione europea nel maggio 1998.

Negli ultimi anni, la Direzione centrale della polizia criminale, ha rivolto particolare attenzione al fenomeno dei minori scomparsi.

La procedura seguita per l'immediata attivazione delle ricerche delle persone da rintracciare prevede che, al momento della denuncia, la competente questura curi, anche su segnalazione delle altre forze dell'ordine, l'inserimento del nominativo in questione nello schedario delle persone da ricercare e/o controllare, dove viene precisato il motivo dell'inserimento della ricerca (schedario RR-Scomp). Contestualmente, viene anche trasmesso agli uffici di polizia territoriali un dispaccio telegrafico con tutte le notizie del caso, sempre ai fini delle ricerche. Nell'ipotesi che la persona da rintracciare possa trovarsi all'estero, vengono interessati i servizi di polizia degli altri Stati tramite i canali Interpol. La citata procedura è ovviamente integrata da indagini dirette a verificare le cause di ciascun episodio. In ipotesi che la scomparsa possa risalire ad iniziative illecite, ovvero illegali, commesse a danno del minore, e non solo a motivazioni di natura socioambientale, viene sollecitamente interessata l'autorità giudiziaria per quanto di competenza e viene immediatamente avviata la pertinente attività investigativa.

Ritenendo infine la problematica in esame di particolare interesse pubblico, è stato portato a termine un progetto per la costituzione sulla rete Internet di un sito telematico ove pubblicare la documentazione utile al rintracciamento dei minori scomparsi. Il progetto, già attuato in altri Paesi tra cui gli Stati Uniti, il Brasile, la Gran Bretagna e il Belgio, è gestito dalla sezione minori del servizio anticrimine della Direzione centrale della polizia criminale. Il sito è accessibile ai seguenti indirizzi: www.missingkids.it e www.bambini-scomparsi.it

5. Il Ministero della sanità

Il Progetto obiettivo materno-infantile

Il Piano sanitario nazionale (PSN) per il triennio 1998-2000 (DPR 23 luglio 1998), sulla base di un'attenta analisi del quadro epidemiologico del Paese, nell'ambito della programmazione sanitaria, ha individuato la tutela della salute della donna, dell'infanzia e dell'adolescenza, quali fasi della vita a cui dedicare specifica attenzione, tanto da prevedere uno specifico Progetto obiettivo materno-infantile (DM 24 aprile 2000).

Il Progetto si caratterizza per l'individuazione di obiettivi e modelli assistenziali che garantiscono, secondo i principi dell'appropriatezza, efficacia ed efficienza, l'unitarietà degli interventi, nella logica di percorsi che non concernono più solo il singolo, ma che sono in grado di ampliare l'osservazione a unità più complesse, quali ad esempio la famiglia. Ciò si traduce, da una parte, in una maggiore attenzione alla persona e, dall'altra, nella diminuzione delle attuali dispersioni di risorse, evitando interventi parcellizzati e ripetitivi nella medesima popolazione.

Per garantire unità, efficienza e coerenza negli interventi dell'area materno-infantile, vista l'afferenza a essa di molteplici discipline tra loro omogenee, affini e complementari, il Progetto obiettivo prevede l'organizzazione di tutti gli interventi utili alla realizzazione di un sistema integrato di servizi alla persona, utilizzando il modello organizzativo dipartimentale, previsto peraltro dall'art. 17 *bis* del decreto legislativo di riordino del SSN n. 229/99.

Il Progetto obiettivo prevede che le Regioni, nel rispetto delle indicazioni della programmazione sanitaria nazionale e regionale e in attuazione di quella aziendale e distrettuale, delle relative priorità individuate sulla base dei dati epidemiologici, diano luogo all'organizzazione dipartimentale dell'area materno-infantile, cui compete la realizzazione dei programmi mirati al soddisfacimento dei bisogni della popolazione dell'area materno-infantile del territorio di appartenenza, in sintonia con i servizi sociali secondo la logica dei piani di zona dei servizi.

Tale modello prevede lo sviluppo di sinergie nelle attività delle aziende territoriali e ospedaliere, valorizzando le interdipendenze fra le strutture operative, in particolare il Dipartimento della prevenzione e il distretto, che diviene il bacino privilegiato per la pianificazione degli interventi in ambito territoriale e per la realizzazione del piano attuativo locale.

Il modello organizzativo è un dipartimento tecnico-funzionale, non equiparato quindi a una struttura operativa dotata di proprio *budget*. Le unità operative ospedaliere e le unità operative territoriali mantengono la loro collocazione all'interno delle strutture operative previste dal decreto legislativo n. 502/92 (distretto, ospedale a contabilità separata ovvero azienda ospedaliera, policlinico universitario, istituto di ricovero e cura a carattere scientifico o altre definite sulla base della legislazione regionale) e, nella definizione delle

relative risorse, occorrerà tenere conto degli obiettivi individuati dall'organizzazione dipartimentale materno-infantile. È così possibile ipotizzare modelli organizzativi dipartimentali che vedono nell'ambito dell'area ospedaliera, compiti di diagnosi e cura, e nell'area territoriale compiti di promozione della salute, di prevenzione, cure primarie, riabilitazione ed integrazione fra interventi sanitari e socioassistenziali, interventi tutti che nel loro complesso devono garantire l'unitarietà dell'approccio assistenziale particolarmente importante in quest'area.

La realizzazione dell'integrazione tra servizi ospedalieri e territoriali attraverso l'organizzazione dipartimentale nell'area materno-infantile, risulta quindi decisiva per garantire maggiore uniformità nei livelli essenziali di assistenza, in particolare per quelle aree di intervento identificate come prioritarie dallo stesso Progetto obiettivo.

- **Percorso nascita.** Ha il fine di garantire a ogni parto un livello essenziale e appropriato di assistenza ostetrica e pediatrica/neonatologica, in modo da assicurare la massima corrispondenza tra necessità assistenziali della singola persona, e appropriatezza ed efficacia delle cure erogate, coprendo anche le situazioni di emergenza attraverso il servizio di trasporto assistito materno e il servizio di trasporto di emergenza neonatale.
- **Pediatria di libera scelta.** Al pediatra di libera scelta compete un ruolo importante nell'assistenza primaria, con compiti di prevenzione, educazione sanitaria, diagnosi e cura. Il Progetto obiettivo ritiene prioritario lo sviluppo di una maggiore integrazione di questa figura con i servizi del distretto, i consultori familiari e i servizi ospedalieri, al fine di coprire meglio i fabbisogni della popolazione.
- **Pediatria di comunità.** Rappresenta nel territorio una funzione di collegamento tra i vari servizi sanitari e socioassistenziali, in particolare esercita funzioni di raccordo tra il pediatra di libera scelta e il distretto e di collegamento con il dipartimento della prevenzione. Inoltre essa rappresenta il sostegno di molteplici interventi di prevenzione e di supporto, a particolare vantaggio delle fasce più deboli.
- **Il bambino in ospedale.** Il Progetto obiettivo stabilisce che il bambino deve essere curato in ospedale soltanto nel caso in cui l'assistenza, della quale ha bisogno, non possa essere fornita a pari livello a domicilio o presso ambulatori. Inoltre, devono essere garantiti: la presenza in ospedale dei genitori o persona a essi gradita quale sostituto; il ricovero in strutture idonee all'età dei minori e non in strutture dedicate agli adulti, con possibilità di usufruire, oltre ad aree di degenza specificamente strutturate, anche di spazi ludici e di studio; la continuità dell'assistenza da parte dell'*équipe* ospedaliera pediatrica; l'informazione corretta e completa, oltretutto adeguata alle capacità di comprensione del minore e dei genitori, sulle procedure diagnostiche e sulle condotte terapeutiche che i sanitari intendono attuare.

- **Assistenza al bambino con malattie croniche e disabilitanti.** Per ognuna delle malattie croniche e disabilitanti, il Progetto obiettivo ritiene che debba identificarsi un percorso che accompagni il passaggio dalla prospettiva di una cura senza guarigione a quella dell'accoglienza e dell'integrazione nella società, attraverso la definizione della rete ospedaliera di pediatria di alta specializzazione e adeguate forme di raccordo con gli operatori territoriali, soprattutto i pediatri di libera scelta, che devono seguire a domicilio i pazienti, secondo piani di assistenza concordati con i centri di riferimento specializzati nelle varie patologie e la pediatria di comunità, che esercita un'importante funzione di raccordo e collabora nella tenuta dei registri delle malattie croniche e delle condizioni di disabilità, oltre che nelle proposte di interventi di educazione sanitaria e di prevenzione.
- **Urgenza-emergenza pediatrica.** Il Progetto obiettivo ritiene necessario che vengano identificate in ogni ospedale delle aree (intese come spazi fisici e come competenze pediatriche) cui accedano, in condizioni di urgenza-emergenza, soggetti in età evolutiva e che vengano attivate in ambito regionale apposite strutture ospedaliere di riferimento, nelle quali gli interventi di pronto soccorso ospedaliero e di emergenza pediatrica siano gestiti attraverso una stretta collaborazione e integrazione funzionale tra organizzazione dipartimentale dell'area materno-infantile e dipartimento dell'emergenza.
- **Malattie genetiche e/o rare.** È prevista l'implementazione di una rete di servizi di genetica medica, distribuiti uniformemente sul territorio, per perseguire obiettivi di prevenzione primaria e secondaria e di sorveglianza delle malattie di origine genetica. Per quanto concerne le malattie rare, è previsto che ciascun servizio afferente al SSN segnali il caso sospettato, con la massima tempestività possibile, a centri di riferimento regionali o nazionali per la conferma di diagnosi e per la programmazione degli interventi terapeutici e riabilitativi.
- **Assistenza neuropsichiatrica in età evolutiva/riabilitazione.** Più che in altre aree di intervento è indispensabile in questi casi un approccio multidisciplinare, fortemente centrato sui bisogni specifici del minore. La forte tendenza alla deospedalizzazione, deve coniugarsi con l'integrazione tra varie competenze (consultorio familiare, pediatria, neuropsichiatria infantile, fisiatria, ortopedia ecc.) e l'esigenza di umanizzazione, attraverso un'organizzazione che veda coinvolto il dipartimento di prevenzione e il distretto per il territorio, le unità operative ospedaliere per le fasi più acute del quadro clinico per l'ambito ospedaliero.
- **Salute degli adolescenti.** Il Progetto obiettivo ritiene che debba essere potenziata la promozione della salute e l'assistenza nell'età adolescenziale. Per questo individua tra le priorità dell'organizzazione dipartimentale dell'area materno-infantile lo sviluppo di strategie appropriate a favorire l'integrazione tra i servizi coinvolti, a predisporre strumenti di monitoraggio, a operare in modo integrato a differenti livelli, sia per la prevenzione, che per i trattamenti.

- **Maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori.** Nell'ambito di una politica globale di prevenzione primaria, volta a evitare che si verifichino situazioni di disagio nelle quali spesso possono innestarsi fenomeni di maltrattamento nelle sue varie forme, le strategie d'intervento debbono prevedere il rilevamento dei dati, delle risorse, la formazione (di base e specialistica), l'organizzazione dei servizi "in rete", sostenuti da protocolli d'intesa, l'identificazione di aree a rischio per stabilire priorità di intervento a seconda dei rilievi epidemiologici. Tutto ciò deve prevedere la massima integrazione tra i servizi (ambulatoriali, sociali, socioassistenziali) del distretto e le altre strutture facenti capo all'organizzazione dipartimentale dell'area materno-infantile.
- **Consultori familiari.** L'esigenza di integrazione nel modello dipartimentale e soprattutto la messa in rete dei consultori familiari con gli altri servizi sia sanitari che socioassistenziali degli enti locali, impone un loro adeguamento nel numero, nelle modalità organizzative e nell'organico. L'attività consultoriale deve inoltre privilegiare la globalità e l'unitarietà delle risposte ai bisogni emergenti nei vari ambiti di azione (tutela dell'età riproduttiva ed evolutiva, della famiglia, delle fasce socialmente deboli, dell'handicap) e l'integrazione con le unità operative territoriali e le unità operative ospedaliere afferenti al dipartimento della prevenzione e all'organizzazione dipartimentale dell'area materno-infantile.

Interventi preventivi

L'importanza che riveste la prevenzione delle malformazioni congenite, generatrici di handicap, l'esigenza di una conoscenza approfondita dell'estensione del fenomeno e la valutazione dell'efficacia degli interventi preventivi, hanno creato le condizioni indispensabili per la costituzione presso il Ministero della sanità di uno specifico gruppo di lavoro, istituito con DM 29 aprile 1998.

Il gruppo di lavoro ha prodotto un rapporto finale, contenente l'analisi e lo studio epidemiologico delle malformazioni congenite e proposte per l'organizzazione ed il funzionamento dei registri a livello nazionale e regionale (disponibile anche sul sito internet www.sanita.it/servizi in linea/bacheca).

Inoltre, in attuazione della legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate*, il Ministero della sanità ha emanato l'Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (DPCM 9 luglio 1999), in materia di accertamenti utili alla diagnosi precoce delle malformazioni e di obbligatorietà del controllo per l'individuazione ed il tempestivo trattamento dell'ipotiroidismo congenito, della fenilchetonuria e della fibrosi cistica.

Il Piano nazionale vaccini

In applicazione di quanto previsto nel Piano 1998-2000 e in linea con le raccomandazioni dell'Oms, il Piano nazionale vaccini (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.176 del 29 luglio 1999) rappresenta un'azione mirata a definire le strategie vaccinali e a stabilire le responsabilità secondo un sistema decentrato ed affronta il problema del divario normativo tra vaccinazioni obbligatorie e vaccinazioni raccomandate, in base al quale le vaccinazioni raccomandate apparivano meno importanti di quelle obbligatorie.

A seconda del rilievo sociale che la malattia presentava al momento dell'introduzione della vaccinazione, alcune sono state rese obbligatorie per determinate classi di età o categorie, altre sono state semplicemente raccomandate, lasciando la loro esecuzione alla discrezione delle autorità sanitarie locali o alla iniziativa di medici e famiglie. Per questo motivo il tasso di copertura vaccinale nei confronti delle varie malattie prevenibili con l'immunizzazione risulta non uniforme nelle diverse aree del Paese.

Il Piano nazionale vaccini individua tra gli obiettivi prioritari quelli di:

- consentire alle Regioni, alle Province autonome ed alle aziende sanitarie in esse operanti di rendere omogenee le attività di vaccinazione, finalizzandole al conseguimento degli obiettivi comuni fissati nel Piano;
- adeguare in tempi brevi il nostro Paese al livello raggiunto dalla maggior parte dei Paesi europei per quanto concerne il controllo delle più importanti malattie infettive e l'adesione volontaria alle vaccinazioni;
- evitare i fenomeni epidemiologici negativi che possono conseguire interventi vaccinali non correttamente programmati.

Per raggiungere tali obiettivi il Piano intende:

- definire le azioni da intraprendere e le relative priorità secondo i vari livelli di responsabilità;
- definire indicatori specifici e strumenti di valutazione sistematica del raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- fornire linee guida tecniche sulle vaccinazioni, al fine di garantire omogenea efficacia e sicurezza di tali pratiche e l'accurata registrazione delle reazioni avverse;
- coinvolgere gradualmente ed in maniera progressiva i pediatri di libera scelta e i medici di medicina generale nella realizzazione dei programmi vaccinali e rinforzare l'attività dei servizi vaccinali in tema di controllo epidemiologico delle malattie infettive, programmazione, promozione, coordinamento, sorveglianza e valutazione dell'attività vaccinale;
- eliminare progressivamente le strategie coercitive in campo vaccinale con opportuni provvedimenti normativi e regolamentare temporaneamente il dissenso alle vaccinazioni obbligatorie;
- incentivare la formazione nel campo delle vaccinazioni del personale sanitario;
- accrescere attraverso specifici programmi di educazione e promozione della salute la cultura della popolazione in tema di vaccinazioni;

- promuovere la ricerca nel campo delle vaccinazioni per la produzione di nuovi antigeni, adiuvanti delle modalità di rilascio dei vaccini, della sperimentazione di nuovi vaccini, dei calendari vaccinali, dei cambiamenti epidemiologici indotti dalle vaccinazioni, dell'impatto economico delle vaccinazioni.

Protezione della salute dei bambini contro le minacce dell'inquinamento

L'esposizione a sostanze inquinanti ambientali rappresenta un rischio per la salute dell'uomo, specie in età infantile, determinando effetti dannosi sul sistema nervoso ed endocrino, disturbi e malattie dell'apparato respiratorio che portano all'incremento della tosse, interpretata come segno di aumentata sensibilità bronchiale ed indicatore di una aumentata iper-attività delle vie respiratorie per effetto di una predisposizione alla risposta agli agenti inquinanti, di sibili respiratori, di bronchite ed in particolar modo all'aumento dell'asma bronchiale infantile.

Per dare attuazione agli obiettivi del PSN è stata istituita presso il Ministero della sanità dipartimento della prevenzione, nell'aprile 1998, la Commissione tecnico-scientifica per l'elaborazione di proposte di intervento legislativo in materia d'inquinamento *indoor*.

La Commissione multidisciplinare ha elaborato un documento, in corso di perfezionamento procedurale, che rappresenta un utile quadro di riferimento per la prevenzione e il controllo dei fattori di rischio presenti negli ambienti confinati (abitazioni, scuole, strutture ricreative e sportive ecc.) e per la tutela della salute della popolazione, in particolare delle fasce più vulnerabili (bambini, anziani, donne in gravidanza), in cui il rischio espositivo può essere elevato. Le principali aree d'intervento indicate nel documento sono: il fumo di tabacco, il radon, i materiali per l'edilizia, gli impianti tecnologici, i prodotti chimici di largo consumo, l'avvelenamento da monossido di carbonio, l'asma, le allergie e le altre malattie correlate all'inquinamento.

Programmi di educazione alla salute

Il Ministero della sanità ha svolto varie iniziative in tema di tutela della salute del bambino e dell'età evolutiva.

In materia di prevenzione nel campo delle malattie infettive è stato realizzato un progetto, partito nel 1998 e tuttora in corso di realizzazione, con produzione di schede tecnico-informative, per la prevenzione di alcune malattie infettive, rivolte alla popolazione generale, diffuse attraverso gli assessorati alla sanità delle Regioni, le direzioni sanitarie delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere ed attraverso il sito internet www.sanita.it/malinf.

È stato realizzato inoltre un videogioco, studiato per la fascia d'età tra i sei e i dodici anni, sulla prevenzione dell'epatite A e sulle altre malattie trasmesse da alimenti, presentato e distribuito gratuitamente al Forum P.A. 2000, presso lo stand del Ministero della sanità.

Il videogioco ha lo scopo di trasmettere alcuni elementi di educazione sanitaria, unendo le regole tipiche dei giochi d'avventura con le regole pedagogiche e scientifiche alla base di una corretta educazione sanitaria. Al gioco sono allegate delle schede di approfondimento, destinate a genitori e educatori, che pur con un linguaggio comprensibile forniscono informazioni scientifiche di dettaglio. Per evitare una permanenza prolungata di fronte al computer, il gioco è stato suddiviso in quadri dalla durata limitata e comunque autoconsistenti.

Con il gioco si vuole focalizzare l'attenzione del bambino sull'importanza dell'aver cura della qualità, del lavaggio, della cottura e della conservazione degli alimenti e della scrupolosa pulizia da osservare nel manipolarli per preparare i pasti, evitando in tutte queste fasi di commettere "errori" che possano riflettersi in un danno per la salute di chi li consuma. Simile discorso vale anche per la salubrità dell'acqua, sul suo utilizzo e consumo nella vita quotidiana e sulle differenze qualitative che può avere a seconda della provenienza (acquedotto, pozzo, mare ecc.) e dell'uso cui è destinata.

Nell'ambito della campagna informativo-educativa sull'infezione da HIV/Aids 1998-1999, sulla base di quanto stabilito nel Progetto obiettivo 1998-2000 e delle indicazioni programmatiche della Commissione nazionale per la lotta contro l'Aids e le altre malattie infettive, nonché sulla base delle indicazioni contenute nel *briefing* della Campagna mondiale Aids 1998, dedicata specificatamente alla popolazione giovanile e delle evidenze epidemiologiche riguardanti questo gruppo specifico della popolazione (ogni giorno, nel mondo, 7000 giovani contraggono l'infezione da HIV), si è ritenuto opportuno coinvolgere tutti gli studenti e farli diventare essi stessi i protagonisti della comunicazione attraverso un concorso.

Il concorso ha avuto i seguenti obiettivi:

- far esprimere liberamente i giovani per valorizzare la loro capacità espressiva e di relazione e per valutare il livello di conoscenza e di consapevolezza delle problematiche legate all'Aids ed alle altre malattie a trasmissione sessuale;
- trarre le indicazioni indispensabili per un intervento futuro più efficace e fruibile per poter risolvere i bisogni profondi e le preoccupazioni così come espresse dai giovani, attraverso la lettura del punto di vista personale ed immediato di ciascun giovane;
- contribuire a far nascere in loro una mentalità positiva ed essenziale per l'adozione di comportamenti più sicuri.

Il concorso, rivolto agli studenti delle scuole medie superiori e inferiori, è stato diviso in differenti sezioni di creatività: fotografie, video, poster, disegni e vignette, temi e racconti. Con gli elaborati dei vincitori, ai quali è stato inviato un computer con stampante a colori, è stata realizzata un'agenda telefonica contenente informazioni di base sull'Aids, per la diffusione nelle scuole, distribuita in occasione della premiazione che si è svolta nel-

l'ambito di un concerto organizzato appositamente al Palaeur a Roma, il 1° dicembre 1999, Giornata mondiale per la lotta contro l'Aids.

Nell'ambito del progetto di comunicazione per la VI campagna informativoeducativa sull'Aids 1999-2000, sicuramente la miniserie televisiva chiamata *Gli amici di Sara* riveste molta importanza, sia per la novità del formato di comunicazione (8 puntate da 3 minuti ciascuna), sia per il linguaggio non pubblicitario proposto, che per l'elevato contenuto di intrattenimento. *Gli amici di Sara* nasce dall'idea di parlare di un problema come l'Aids attraverso una forma di comunicazione nuova, non istituzionale e capace di sensibilizzare il pubblico, proponendo un mondo affettivo nel quale riconoscersi e dove il problema Aids sia condiviso e affrontato, anche se non vissuto in prima persona. La mini serie è stata trasmessa dalle tre reti Rai, da Mediaset, TMC e MTV a titolo gratuito e ne è stata realizzata anche una versione radiofonica.

Sempre per il *target* adolescenti e giovani è stata predisposta una scatolina rotonda di metallo satinato contenente un opuscolo che consiglia ai ragazzi l'uso del preservativo. Questo *gadget* è stato distribuito nelle discoteche, nei pub e nei luoghi di ritrovo dei giovani, in alcune manifestazioni musicali (concerti e festival estivi) e sportive, quali il torneo di *beach volley* e la *Fiera del ciclo e motociclo* di Milano e attraverso le riviste *20 anni* e *Trend*.

È stata prevista la presenza della campagna all'*Arezzo wave festival*, il più importante festival del rock italiano, patrocinato dall'Ue, dalla Presidenza del consiglio, dalla Siae e dal Ministero della cultura francese. Sono stati realizzati tre grandi stand posizionati in punti di massima visibilità, tra cui la discoteca, dai quali due hostess hanno distribuito il materiale informativo e la scatolina di metallo; all'interno dello stadio, dove si svolge il festival, sono stati affissi 10 striscioni con il logo della campagna *Abbiamo intenzione di sconfiggerlo/l'Aids c'è sempre non dimentichiamolo mai*; sono state distribuite 2000 magliette sempre con il logo; sono stati allestiti alcuni punti di creatività con più *writers* che hanno creato dei maxi graffiti sul tema Aids; è stata inoltre prevista la presenza del logo della campagna Aids in tutte le tipologie di strumenti di comunicazione prodotti dall'organizzazione del festival.

Sono state promosse attività di sensibilizzazione e animazione in venti discoteche in tutta Italia, con la collaborazione di tre hostess e un animatore e supportate da un piano radiofonico a livello nazionale e locale comprendente spot informativi e citazioni dei vari *deejay* con invito a partecipare alle serate a tema. Il gruppo di animazione è stato utilizzato anche nei pub, nelle pizzerie, nei ristoranti e nelle birrerie di 12 città italiane.

Per le scuole medie inferiori è stato ideato un gioco da tavolo, appositamente studiato, per fornire indicazioni basilari sui modi di trasmissione del virus e sui comportamenti corretti da adottare per la prevenzione.

In collaborazione con il Coni, è stato pubblicato un redazionale su tutte le riviste federali, circa una trentina, per informare i giovani sportivi sull'argomento Aids ed è stata aperta una pagina informativa (n. 741) su Mediavideo, concessa a titolo gratuito da Publitalia.

6. Il Ministero degli affari esteri

Il Ministero degli affari esteri, considerando il rispetto dei diritti umani una delle basi della politica estera, ha svolto in questi anni un'intensa attività di promozione dei diritti del fanciullo rispondendo così ad un preciso impegno che il Governo si è assunto per attuare in maniera piena e soddisfacente i principi di tutela dei minori enunciati nelle convenzioni internazionali e nei piani d'azione nazionali per l'infanzia e l'adolescenza.

In particolare sono stati conclusi e firmati in occasione del Vertice del millennio (New York, 6-8 settembre 2000), due importanti protocolli aggiuntivi alla *Convenzione dei diritti del fanciullo*: il Protocollo sui fanciulli soldato, che prevede l'impegno degli Stati firmatari a evitare il reclutamento forzato e l'impiego di minori di 18 anni in azioni belliche, e il Protocollo sulla vendita dei fanciulli e la lotta alla pedo-pornografia, che impegna gli Stati, non solo a mettere in atto misure ancora più incisive per la lotta alla prostituzione infantile e alla pedofilia, ma anche a proteggere le possibili vittime dallo sfruttamento legato al diffondersi del "turismo sessuale" e all'uso illegale delle nuove tecnologie informatiche per la produzione di materiali pornografici. È da rilevare inoltre che a questo protocollo si affianca il *Global program against the trafficking of human beings*.

Altri due provvedimenti internazionali, ai quali è stata riservata particolare attenzione, riguardano la Convenzione Oil n. 182, sulla proibizione delle peggiori forme di lavoro minorile, a cui, anche in questo caso, si affianca il programma *Global campaign to raise awareness and understanding on child labour* e il Protocollo addizionale alla convenzione sul crimine organizzato, dedicato alla tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori a fini di prostituzione.

L'esperienza maturata nell'impegno del rispetto della *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo*, ha condotto in questi anni alla definizione delle *Linee guida per la cooperazione allo sviluppo a favore dei minori* (1998) in cui vengono indicati i criteri su cui sviluppare la politica di cooperazione nei confronti dei minori:

- nell'analisi delle condizioni dei Paesi beneficiari, nella predisposizione dei piani-paese, la condizione del minore deve rappresentare un indicatore del livello di sviluppo e della situazione ambientale, nella consapevolezza che i giovani rappresentano una risorsa per il Paese di intervento;
- un'attenzione particolare deve essere rivolta alle istituzioni di tali Paesi affinché adottino piani d'azione nazionali per l'infanzia e rafforzino la capacità di intervento delle istituzioni nel settore minorile;
- affinché i Paesi beneficiari sentano con maggior vigore l'impegno di tutela della condizione del minore occorre stabilire nei programmi di aiuto, nella concessione di crediti o finanziamenti agevolati e nei contratti, clausole che obblighino le parti al rispetto della Carta dei diritti umani, dell'infanzia e delle convenzioni Oil sul lavoro minorile.

La realizzazione delle iniziative per la cooperazione allo sviluppo, coerentemente anche con gli indirizzi Ocse/Dac, è stata pertanto subordinata a questi stessi criteri, facendosi così veicolo di una visione strategica finalizzata a creare le condizioni per ridurre la povertà nei Paesi/Regioni destinatari degli aiuti allo sviluppo e a rimuovere le cause di esclusione sociale delle nuove generazioni dai processi produttivi dei Paesi.

In sintonia con queste indicazioni di fondo, la promozione della condizione dei bambini e dei giovani nel mondo, da parte della cooperazione italiana, si è realizzata privilegiando strumenti quali quelli dell'educazione ai diritti, dell'educazione di base, della formazione continua, della riqualificazione dei servizi, della promozione della partecipazione e del decentramento amministrativo.

Questa *policy* ha prodotto in poco più di 2 anni, dal 1998 al 2000, 24 iniziative per un valore complessivo di 80,2 miliardi.

Attraverso esse, nei diversi contesti in cui si inseriscono, vengono affrontate problematiche ritenute prioritarie quali:

- lo sfruttamento delle forme peggiori di lavoro minorile (Senegal, Nicaragua, India);
- i bambini vittime di guerra (Eritrea, Libano, Ruanda);
- la lotta al traffico di donne e minori (Nigeria e programma globale);
- la lotta allo sfruttamento sessuale dei minori e al turismo sessuale (Repubblica Dominicana);
- i bambini di strada e in condizioni di vulnerabilità (Etiopia, Bolivia, Ecuador);
- la giustizia minorile (Angola);
- la promozione e la tutela dei diritti civili delle bambine e adolescenti (Egitto);
- i processi di pacificazione e sviluppo della condizione giovanile (Bosnia Erzegovina e Repubblica Srpska, Croazia, Albania, *Balkan Initiative*).

Tavola 10.1 - Cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia. Italia.
Anni 1999/2000

Area geografica	N. iniziative	% iniziative	Spesa (in miliardi di lire)	% spesa
Asia	1	4	5,8	7
Mediterraneo sud-orientale (Mashrek)	3	12	5,8	7
Non ripartibile geograficamente	4	17	6,5	8
America centrale e Caraibi	4	17	9	11
Balcani	5	21	20,8	26
Africa	7	29	32,3	41
Totale	24	100	80,2	100

Fonte: Ministero degli affari esteri

L'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia si concretizza, oltre a quello bilaterale e multilaterale, anche attraverso altri canali finanziari, in particolare tramite programmi "multilaterali puri", programmi "promossi", programmi di "cooperazione decentrata", di "cooperazione europea" e programmi finanziati da istituti di credito internazionali.

Con il programma "multilaterale puro" la cooperazione italiana contribuisce alle *core resources* degli organismi internazionali quali il Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia (Unicef) e di altri organismi internazionali che si occupano di infanzia anche se non in modo specifico, come Unesco, Oms, UNHCR, UNRWA, Unfpa.

Allo scopo di istituzionalizzare le relazioni fra la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli affari esteri italiano e l'Unicef, è stato firmato nell'aprile del 2000 un *Memorandum of Understanding* che specifica e armonizza le procedure tecniche-amministrative. Uno dei vantaggi del *Memorandum* è quello di definire "congiuntamente" (DGCS e Unicef) priorità e metodi operativi nell'utilizzazione dei contributi aggiuntivi e/o multilaterali. Il *Memorandum* tiene inoltre in considerazione i nuovi indirizzi e priorità della cooperazione italiana definiti con le *Linee guida*.

Sul finire dell'anno 2000, la DGCS ha istituito un apposito Coordinamento tematico – donne, minori e handicap –, con il compito, tra l'altro di raccogliere le informazioni relative agli impegni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e di coordinare su base tematica i vari programmi di cooperazione.

Per il futuro è in via di definizione l'iniziativa speciale da parte della DGCS in favore dei bambini e degli adolescenti coinvolti nei conflitti armati e vittime di guerra che raccoglierà in un quadro sinergico anche gli interventi d'emergenza in Paesi tra i quali la Colombia, la Sierra Leone, il Congo, il Libano e lo Sri Lanka. Un altro importante intervento previsto è l'iniziativa della Cooperazione italiana a sostegno dei programmi di lotta all'HIV/Aids in Africa, con specifica attenzione alla condizione dei bambini e degli adolescenti a rischio di contagio ed affetti dal virus, nell'ottica di prevenire l'espandersi del fenomeno. Sempre per il 2001 la Cooperazione italiana si concentrerà sulla lotta allo sfruttamento delle peggiori forme di lavoro minorile, la lotta alla tratta ed allo sfruttamento sessuale, la prevenzione dei fenomeni di immigrazione clandestina, mediante una serie di interventi nei Paesi d'origine focalizzando l'attenzione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Un altro ambito che mostra aspetti problematici a cui il Ministero per gli affari esteri ha prestato particolare attenzione riguarda i minori "contesi" nati da matrimoni misti. Verso questo crescente fenomeno, il Ministero ha reso più incisiva la propria azione con i seguenti atti:

- realizzando una sorta di banca dati dei minori italiani contesi e individuando in maniera più puntuale gli strumenti di intervento sul piano diplomatico;
- definendo la pubblicazione di un opuscolo relativo al problema della sottrazione internazionale dei minori, contenente indicazioni ed informazioni per chi si trova coinvolto in tali situazioni;

- promuovendo un primo incontro alla Farnesina tra i rappresentanti dei Paesi europei e mediterranei maggiormente coinvolti in queste problematiche, al fine di mettere a punto una piattaforma comune di dialogo, grazie alla quale poter armonizzare nel tempo le diversità oggi esistenti tra gli ordinamenti, i sistemi normativi e i riferimenti culturali, diversità che rendono tanto complessa l'individuazione di soddisfacenti soluzioni per le parti coinvolte.

Un notevole sforzo è stato dedicato, infine, al tema delle adozioni internazionali. A seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa è stato attuato quanto segue:

- un'intensa attività di collaborazione con la Commissione per le adozioni internazionali che ha permesso la realizzazione, nell'ottobre 2000, di un seminario di formazione in materia di adozioni internazionali per operatori consolari;
- procedure di avvio di negoziati con l'Ucraina e la Russia per la stipula di intese volte a rendere le procedure con i due Paesi più definite;
- contatti con le autorità di Pechino e di sostegno ai rapporti con l'Autorità centrale romena. Sono state inoltre diramate alla rete diplomatico-consolare tutte le istruzioni relative ai nuovi adempimenti connessi con l'entrata in vigore della nuova normativa, sollecitando le sedi a fornire alla Commissione la massima collaborazione per evitare ogni difficoltà connessa all'applicazione del nuovo regime.

7. Il Ministero dell'ambiente

Un'attenzione particolare è stata rivolta dal Ministero dell'ambiente a rendere lo sviluppo delle città "sostenibile" e a garantire una migliore qualità della vita per tutti, si stima infatti, che nel 2025 due terzi della popolazione mondiale vivranno nelle città. Questo impegno richiede inevitabilmente anche una riflessione circa il complesso rapporto tra bambino e ambiente urbano. Negli ultimi anni questo tema ha suscitato un dibattito articolato che ha trovato attenzione nei primi due Piani d'azione per l'infanzia e l'adolescenza del Governo, nel cui quadro si inserisce il progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* del Ministero dell'ambiente, presentato nel corso della Seconda conferenza delle Nazioni unite sugli insediamenti umani (Habitat II) del giugno 1996 a Istanbul dal sottosegretario di Stato Valerio Calzolaio.

Il dibattito ha rilevato la progressiva scomparsa dei bambini dalle strade e dai luoghi pubblici della città, isolandoli all'interno delle mura domestiche. Prestando infatti attenzione ai luoghi in cui il bambino fa progressivamente esperienza – la propria casa, il cortile, la strada e infine la città – e alle attività di socializzazione che in questi luoghi si svolgono – il gioco, l'incontro, lo scambio con gli altri –, è risultato evidente come negli ultimi vent'anni questo tipo di esperienza, completa e progressiva, sia venuta meno. Le grandi difficoltà nella mobilità autonoma hanno conseguentemente limitato le possibi-

lità di socializzazione dei bambini. Nello stesso modo i luoghi pubblici, utilizzati per altre funzioni, hanno subito una graduale degradazione a parcheggio, spazi di risulta e senza qualità.

Affermare il diritto a città sostenibili significa quindi intervenire sulla qualità urbana con interventi mirati in settori chiave delle politiche territoriali come la pianificazione, la mobilità urbana, la protezione dei sistemi naturali locali, la lotta all'inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico e significa, altresì, restituire ai bambini gli spazi loro sottratti, attraverso una pluralità di interventi e opportunità collegati tra loro, in una logica di continuità e di integrazione delle politiche, delle risorse (pubbliche, private, umane, finanziarie, culturali) e delle competenze, istituzionali, professionali, individuali e sociali.

Obiettivo del progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, infatti, non è quello di arrivare a definire una città ideale per l'infanzia ma, attraverso interventi concreti, riconoscere le esigenze di autonomia, garantire spazi di partecipazione alle bambine e ai bambini, evidenziare e promuovere azioni positive e buone pratiche amministrative tese a costruire un "sostenibile" legame tra città ed esigenze dei cittadini (grandi e piccoli).

È sulla base di questi assunti che sono stati istituiti il riconoscimento *Miglior progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini* e il premio *iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini*, rivolti rispettivamente ai comuni con popolazione sopra e sotto i 15 mila abitanti. Il riconoscimento è stato istituito sperimentalmente nel 1998, mentre il premio è stato introdotto l'anno successivo. L'edizione del 2000 ha rappresentato l'anno della "messa a regime" dell'iniziativa, sia dal punto di vista tecnico che metodologico e la legge *Disposizioni in campo ambientale*, approvata l'8 marzo 2001, ha definitivamente previsto all'art. 17 comma 7 la stabilizzazione dell'iniziativa.

La partecipazione all'iniziativa è stata crescente, rivelando così un interesse piuttosto diffuso soprattutto nei piccoli e medi Comuni che hanno raccolto la sfida e la sollecitazione con mille piccole, ma importanti, perché non occasionali, azioni di governo locale.

All'edizione del 1998 del riconoscimento hanno partecipato 82 Comuni che hanno inviato i propri progetti e interventi messi in atto negli ultimi cinque anni e sono stati 15 i Comuni premiati.

All'edizione del 1999 i Comuni partecipanti sono stati 135 e ne sono stati premiati 20.

All'edizione del 2000 hanno partecipato 182 Comuni. Le premiazioni, avvenute il 12 aprile 2001 a Roma, sono andate a ben 72 Comuni. Di particolare interesse sono risultati i progetti di Guastalla (Reggio Emilia), Ostuni (Brindisi), Modena e Guspini (Cagliari).

Tra gli aspetti metodologici risultano di particolare interesse i requisiti per la partecipazione e i criteri di valutazione ai fini dell'attribuzione del riconoscimento e del premio. Si richiede ai Comuni di essersi attivati su varie aree di intervento.

- Devono aver realizzato specifici interventi in area ambientale che, sebbene di interesse per l'intera città, rispondano in maniera più diretta alle esigenze di tutela e riqualificazione delle condizioni di vita urbana dell'infanzia. A tale scopo sono previsti specifici indicatori distribuiti in sub-aree che si riferiscono a temi di rilevante importanza in relazione alla sostenibilità ambientale: riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, eco-gestione dei rifiuti solidi urbani, fruibilità/praticabilità degli spazi, abbattimento delle barriere architet-

toniche, potenziamento delle aree verdi, modifica dell'interazione uomo/ambiente, mobilità urbana.

- Devono aver coinvolto i bambini nelle attività e nelle iniziative proposte, come previsto dalla *Convenzione internazionale Onu sui diritti del fanciullo* e dall'Agenda 21.
- Devono essere attivamente impegnati in interventi riferibili ad area culturale e istituzionale, dimostrando di possedere una strategia integrata e globale in cui le iniziative di tipo ambientale siano inserite in modo coerente.

Tra i criteri di valutazione invece hanno assunto particolare importanza i seguenti.

- Il coinvolgimento diretto delle bambine e dei bambini nell'ideazione e progettazione.
- La capacità di raccordare diversi soggetti locali: settori dell'amministrazione, associazioni, rappresentanze del volontariato, enti, istituzioni, organizzazioni sindacali, imprese.
- Il carattere innovativo: iniziative tese a sperimentare soluzioni avanzate, non di routine e loro capacità di disseminazione ed attuazione anche in altre realtà.

Accanto al riconoscimento sono stati attivati specifici servizi e azioni di promozione e sensibilizzazione.

Vanno ricordate a questo proposito la campagna *Domeniche ecologiche* del 2000, e in particolare la giornata del 9 aprile dedicata ai bambini, in cui esplicita è stata la richiesta ai Comuni aderenti di non limitarsi alla chiusura al traffico di zone significative della città, ma di prevedere anche specifiche attività per consentire ai bambini di riappropriarsi di strade e piazze per incontrarsi, giocare.

Il Ministero inoltre ha previsto l'attivazione di servizi e strumenti di informazione e documentazione. Presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze è stato istituito lo sportello informativo sul progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, e a questo scopo è stato attivato un sito Internet (www.cittasostenibili.minori.it), quale luogo di raccolta, catalogazione e diffusione di tutte le informazioni relative agli interventi finalizzati a dare una maggiore sostenibilità all'ambiente urbano, soprattutto in riferimento all'infanzia e all'adolescenza.

Fra le iniziative inerenti l'attività di comunicazione, promozione e sensibilizzazione, sempre in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, alcune, sono da segnalare.

- La *Guida alle città sostenibili delle bambine e dei bambini*, pubblicata nel 1998 e distribuita in 22 mila copie, ha rappresentato un primo strumento per orientare, diffondere e valorizzare esperienze, fornire elementi di sostegno per la progettazione e la gestione degli interventi da parte degli enti locali.
- Una seconda edizione della guida, *Le bambine e i bambini trasformano le città, progetti e buone pratiche per la sostenibilità ambientale nei comuni italiani*, distribuita in 11 mila copie, illustra i progetti delle città premiate con il riconoscimento e il premio.

- La mostra *Le bambine e i bambini trasformano le città, progetti e buone pratiche per la sostenibilità ambientale nei comuni italiani*, realizzata in collaborazione con il Consiglio nazionale degli architetti, ha avuto l'obiettivo di testimoniare la molteplicità di esperienze e di realizzazioni delle città italiane relativamente alle politiche urbane e ambientali nei confronti dell'infanzia. I casi presentati sono stati selezionati all'interno di un numero estremamente elevato di materiali che costituiscono il patrimonio di iniziative documentate dai Comuni che hanno partecipato al riconoscimento di città sostenibile delle bambine e dei bambini nel 1998 e 1999. Dai materiali esposti è stato possibile tuttavia rilevare i seguenti aspetti comuni alla maggior parte delle iniziative.
 - Il carattere integrato dei progetti e delle realizzazioni in alcune città italiane.
 - L'estensione di diverse piccole ma significative buone pratiche in molti comuni italiani, in un universo molto variato di situazioni geografiche e sociali: comuni grandi e piccoli, comuni del nord e del sud, collocati nelle zone ricche dell'Italia o viceversa nelle zone difficili e marginali.
 - L'originalità e la creatività di molte soluzioni progettuali: il punto di vista ancorato ai bisogni delle bambine e dei bambini impone, infatti, forme di sperimentazione organizzativa, amministrativa, progettuale, tecnica e gestionale.
 - La replicabilità e la potenzialità di diffusione delle iniziative.
- Si sono svolte le quattro edizioni del Forum internazionale *Verso città amiche dell'infanzia*, a Napoli nel 1997, a Torino nel 1998, a Molfetta nel 1999 e a Firenze nel 2000. L'iniziativa, promossa dal Ministero dell'ambiente unitamente al Ministero degli affari esteri, Unicef e UNCHS Habitat, rappresenta un'occasione importante di incontro e scambio, durante la quale, città italiane e straniere sono invitate a confrontarsi su azioni, politiche e iniziative per rendere le città più vivibili per le giovani generazioni.

Vanno infine ricordati gli accordi siglati dal Ministero dell'ambiente per attivare sinergie e collaborazioni funzionali a un'azione di sensibilizzazione e promozione degli obiettivi del progetto:

- con il Comitato italiano per l'Unicef per la realizzazione annuale del Forum internazionale *Verso città amiche delle bambine e dei bambini*, organizzato in collaborazione con il Ministero degli affari esteri, il Centro delle Nazioni unite per gli insediamenti umani (UNCHS-Habitat), il Comitato italiano per l'Unicef e gli enti locali coinvolti. La quarta edizione, si è svolta quest'anno a Firenze (le precedenti si sono svolte a Napoli, Torino e Molfetta);
- con le associazioni Agesci, Arciragazzi, CTS ambiente, Democrazia in erba, Italia nostra, Legambiente, Uisp, WWF per la realizzazione di iniziative comuni finalizzate a sostenere e promuovere la partecipazione delle bambine e dei bambini ai progetti e alle attività per migliorare le città, ed in particolare per la realizzazione della campagna nazionale *Riprendiamoci la città*;

- con il Consiglio nazionale degli architetti per l'allestimento di una mostra itinerante con incontri, seminari, tavole rotonde presso gli ordini provinciali degli architetti e l'avvio di una campagna di sensibilizzazione e di informazione sui diritti dei bambini per una città sostenibile rivolta agli iscritti dell'ordine, agli amministratori locali e ai tecnici delle amministrazioni pubbliche;
- con le università degli studi di Firenze, Venezia, Reggio Calabria: sono stati avviati per l'anno accademico 2000/2001 tre corsi di perfezionamento *post lauream* su *Le città sostenibili delle bambine e dei bambini - strumenti urbanistici e progettazione partecipata*, finalizzati alla formazione di una figura professionale in grado di operare nel campo della progettazione partecipata. Governare e progettare luoghi e città con particolare attenzione ai bisogni espressi da bambine e bambini richiede cambiamenti nelle pratiche di pianificazione e di progettazione urbana. Ai professionisti che intervengono sull'ambiente urbano, ma anche ai tecnici e agli amministratori locali, vengono richieste nuove competenze e capacità di lavorare in maniera integrata, intersettoriale e partecipata.

8. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Il Ministero del lavoro si è occupato in particolare di lavoro minorile intervenendo prevalentemente in due direzioni: la prima concerne la gestione della normativa afferente ai minori, la seconda è relativa alle funzioni di vigilanza e controllo attraverso i settori ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro.

Relativamente al primo aspetto, la novità di rilievo è rappresentata dall'emanazione dei decreti legislativi 4 agosto 1999, n. 345, e 18 agosto 2000, n. 262, che recepiscono la direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro. I provvedimenti, attraverso modifiche della legge 17 ottobre 1967, n. 977, hanno ridefinito il quadro della tutela legislativa del lavoro dei minori, applicabile anche agli apprendisti, modificando sul piano sanzionatorio sia la tipologia che la misura delle sanzioni.

Sul versante della tutela, sono stati fissati nuovi requisiti di ammissione al lavoro specificando in quindici anni la relativa età minima, accompagnata dall'assolvimento dell'obbligo scolastico di durata novennale; sono state disposte inoltre misure per la tutela della salute e dello sviluppo psicofisico mediante la previsione di visite mediche preventive e periodiche, del divieto del lavoro notturno, di limitazioni alla durata del lavoro, di riposi, ferie ecc. Ciò ha comportato necessariamente la soppressione di tutte le deroghe previste dalla pregressa legislazione sull'inserimento al lavoro dei ragazzi quattordicenni e l'elaborazione di un'apposita circolare emanata il 5 gennaio 2000.

Sempre legate alle trasformazioni del sistema di formazione e istruzione, particolare rilievo assumono le disposizioni contenute nella legge 17 maggio 1999, n. 144 la quale, all'art. 68, introduce per i minori l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compi-

mento dei diciotto anni. Il “nuovo apprendistato”, così come sottolineato nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione 2000, diverrà pertanto il principale canale di qualificazione del lavoro dei giovani. Infatti, anche sulla base di quanto previsto dalla legge 24 giugno 1997, n. 196 sono stati precisati i contenuti della formazione *off the job* nonché il ruolo dei *tutor* aziendali.

Le sanzioni penali previste per le violazioni delle disposizioni sulla tutela dei minori sono state ridefinite e inasprite anche mediante l'individuazione di specifiche responsabilità delle persone “investite d'autorità o incaricate della vigilanza” (genitori o tutori).

In ordine al secondo aspetto, legato alle funzioni di vigilanza e controllo sull'applicazione della normativa in materia, dalle relazioni sull'attività svolta dagli Ispettori del lavoro, risulta che il lavoro illegale dei minori, pur essendo presente nelle varie aree geografiche, sia in Italia abbastanza contenuto. Tuttavia occorre far presente che il fenomeno, laddove presente, sconta ovvie difficoltà ad emergere, poiché spesso inserito in un più vasto quadro di illegalità diffusa e collegato a fenomeni di abbandono della scuola dell'obbligo, di devianza e di particolari situazioni familiari. Proprio al fine di verificarne meglio l'entità, il Ministero ha stipulato nel 1999 una convenzione con l'Istat e avviato lo svolgimento di un'indagine triennale sul lavoro minorile in Italia.

9. Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

Direzione generale per il turismo

Le iniziative della Direzione generale per il turismo in favore dei bambini e degli adolescenti si sono articolate in questi ultimi anni principalmente su tre aree: il contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori, la promozione del turismo scolastico nelle aree protette, l'attenzione ai disabili.

In collaborazione con l'Omt – Organizzazione mondiale del turismo – e l'Oms – Organizzazione mondiale della sanità – è stato redatto un documento i cui contenuti sono stati poi recepiti dall'Assemblea generale dell'Omt, (svoltasi al Cairo nell'ottobre del 1995), che ha adottato la Dichiarazione sulla prevenzione del turismo sessuale organizzato. Successivamente, in applicazione della legge 269/98, l'amministrazione, mediante circolare, ha invitato le principali associazioni di categoria e tutti gli assessorati al turismo del territorio nazionale, a sensibilizzare utenza e operatori turistici rispetto al dettato dell'art. 16 della legge, che dispone l'obbligo di inserire all'interno di depliant, documenti di viaggio ecc., l'avvertenza che ricordi la punibilità, mediante reclusione, dei reati inerenti lo sfruttamento, la prostituzione e la pornografia infantile.

Sono state, inoltre, promosse e sostenute azioni di sensibilizzazione sul fenomeno del turismo sessuale soprattutto nei confronti degli operatori turistici e dei vettori. Nel 1999 la Direzione ha patrocinato un modulo formativo per gli operatori del turismo della regione

Toscana organizzato da Assotrail, Assotour ed Ecpat ed un Convegno internazionale, svoltosi a Roma, sulle misure di contrasto, italiane e internazionali, del turismo sessuale minorile e sul rafforzamento dell'attività di diffusione delle stesse. Inoltre, in collaborazione con Ecpat – Italia, la Direzione ha prodotto nell'estate 1999 lo spot *Come gli struzzi* contro il turismo sessuale e la pornografia minorile.

Sul secondo versante va segnalato l'impegno della Direzione nell'attività di supporto al progetto di legge recante disposizioni per sviluppare il turismo scolastico nelle aree naturali protette, che vuole favorire con ciò la diretta conoscenza di queste da parte delle nuove generazioni, attuando i principi di valorizzazione e di tutela del patrimonio naturale del Paese in conformità a quanto disposto dalla legge 394/91. La proposta di legge prevede contributi alle istituzioni scolastiche, a parziale copertura delle spese sostenute per i viaggi di istruzione da queste organizzati e realizzati, nonché convenzioni tra lo Stato, le Regioni e le Ferrovie dello Stato Spa al fine di favorire la fruizione dei servizi pubblici di trasporto, anche mediante tariffe ferroviarie agevolate.

Si segnala, infine, nell'ambito dell'attenzione destinata al tema della disabilità nell'infanzia, il programma *Italia per tutti* che ha come obiettivo prioritario quello di favorire il turismo delle persone con bisogni speciali. A questo riguardo sono stati realizzati il manuale *Qualità nell'accoglienza turistica di clienti con bisogni speciali*, destinato agli operatori turistici e recante suggerimenti agli addetti per erogare un servizio di qualità e, sotto il profilo informativo, il primo *Vademecum per il turista con bisogni speciali*, che ha reso noti i servizi attualmente disponibili in materia di turismo accessibile (trasporti, informazioni ed assistenza) e che confluirà in una più organica guida *l'Italia per tutti*.

Direzione generale armonizzazione, tutela, mercato

Le attività che caratterizzano questo Ufficio sono volte a garantire la salute e la sicurezza dei consumatori e ciò si realizza principalmente tramite azioni di prevenzione e sorveglianza del mercato in diversi settori merceologici tra cui i prodotti destinati ad essere utilizzati a fini di gioco da bambini e da adolescenti. Il monitoraggio del mercato del giocattolo viene svolto dal 1997 e da quella data sono stati emanati una serie di provvedimenti di ritiro dal mercato e di divieto di commercializzazione relativi a più di 130 tipi diversi di giocattoli.

Sul piano strettamente preventivo invece, nel settembre 1999 (in anticipo rispetto ad analoga azione da parte della Commissione europea), è stato emanato un decreto da parte del Ministero dell'Industria in virtù del quale sono stati fissati dei limiti entro i quali è ammesso l'utilizzo di particolari additivi per materie plastiche in giocattoli destinati ai bambini di età inferiore ai 36 mesi. L'attività di prevenzione viene svolta anche attraverso un'adeguata informazione del consumatore e infatti, al riguardo, l'amministrazione ha realizzato una campagna informativa sull'acquisto e sull'uso del giocattolo.

10. Il Ministero dei lavori pubblici

Lo strumento principale attraverso il quale il Ministero dei lavori pubblici partecipa alla promozione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, è rappresentato dai contratti di quartiere. Questo strumento, a cui si faceva già riferimento nel primo Piano d'azione nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha la finalità di:

- ricercare soluzioni al degrado edilizio e urbanistico di quartieri situati in aree periferiche prive di sufficiente qualità urbana, attraverso interventi edilizi mirati, essenzialmente, al recupero;
- offrire particolari opportunità per ridurre le forme di disagio sociale mediante la promozione, il sostegno di attività economiche e l'innalzamento della dotazione di servizi;
- favorire la promozione professionale dei giovani, adottare misure per il recupero dell'evasione scolastica e, più in generale, facilitare l'esercizio dei diritti di cittadinanza per bambini e adolescenti mediante la realizzazione di specifiche strutture e attività.

In coerenza con le finalità richiamate, il bando di concorso per l'accesso ai finanziamenti pubblicato dal Ministero contiene, nei parametri di valutazione dei progetti proposti dai Comuni, specifici indicatori di disagio sociale, in relazione anche alla popolazione infantile, che hanno costituito costante riferimento da parte della commissione esaminatrice dei progetti per la determinazione della graduatoria di merito.

Anche se manca un riscontro sistematico al riguardo si può affermare che, grazie alle disposizioni impartite, le proposte presentate dai Comuni contengono per lo più iniziative a carattere sociale e vi sono previsti interventi per la realizzazione di centri sociali, di assistenza, di centri di ascolto ed altre iniziative similari che possono costituire adeguato terreno di supporto per l'attuazione di specifici programmi di sostegno all'infanzia. Un altro aspetto importante, da sviluppare ulteriormente, è quello relativo alla misura in cui i Comuni che utilizzano contratti di quartiere, hanno utilizzato i fondi della legge 285/97. Si ritiene che significative indicazioni deriveranno proprio dal raffronto in corso tra i Comuni ammessi a finanziamento nei contratti di quartiere e quelli che contemporaneamente figurano nell'elenco delle 15 città riservatarie.

11. Il Ministero per i beni e le attività culturali

Fra le linee strategiche che il Ministero per i beni e le attività culturali sta portando avanti in questi ultimi anni, una particolare attenzione viene rivolta ai cittadini più giovani, oltre che per una finalità strettamente didattica, anche per sviluppare negli stessi il sentimento di appartenenza ad una tradizione culturale comune e di corresponsabilità nella tu-

tela del ricco e vasto patrimonio posseduto dal nostro Paese. Fondamentale a questo proposito il coinvolgimento dei due poli di riferimento dei giovani: la famiglia e la scuola.

Per quanto riguarda la famiglia, si è puntato sulle iniziative che ne facilitano l'accesso alle strutture museali. Una direttiva del Ministro del febbraio 1999, rimuovendo un tradizionale divieto, ha per esempio consentito l'accesso ai musei, monumenti e aree archeologiche di carrozzine e passeggini, nel passato depositati in guardaroba.

Proporre l'Italia come giardino dell'arte ai giovanissimi e ai loro familiari è poi l'intento di *Bambini al museo, Le domeniche di Art'è*. Si tratta di un'iniziativa che è assunta a modello operativo per il grande interesse suscitato nelle edizioni già tenute nella primavera del 1999 e del 2000 e che ha visto il coinvolgimento di 60 mila visitatori, 26 mila dei quali bambini. Per l'edizione del 2001, ben quaranta istituti, statali e non, apriranno gratuitamente le porte a tutti gli adulti accompagnati da un bambino che pertanto, capovolgendo i ruoli consueti, si fa garante per i "grandi" e li coinvolge con l'aiuto di animatori nella scoperta del patrimonio storico/artistico. L'idea base è quella di far vivere alla famiglia un'esperienza conoscitiva ed estetica comune, attraverso l'allegria complicità del gioco, alleggerendo in tal modo il clima di "severità" che tradizionalmente ha contraddistinto i luoghi della cultura.

Per quanto riguarda il fronte della scuola, in relazione alle disposizioni dell'art. 7 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, *Disposizioni sui beni culturali*, il Ministero per i beni e le attività culturali ha siglato un accordo di programma con il Ministero della pubblica istruzione al fine di promuovere ed agevolare la stipula di convenzioni tra gli organi periferici dell'amministrazione culturale e gli istituti scolastici in regime di autonomia. L'accordo prevede inoltre l'inserimento delle biblioteche scolastiche nel Sistema bibliotecario nazionale. Progetti didattici comuni, anche pluriennali, vengono pertanto predisposti per favorire la diffusione della conoscenza del patrimonio storico, artistico e paesaggistico nonché delle strutture meno note di conservazione o di ricerca, come ad esempio gli archivi di Stato o gli istituti specialistici rivolti al restauro o alla catalogazione dei beni culturali. È stabilita anche l'istituzione di corsi per formare nuove figure professionali, capaci di iniziare i ragazzi all'uso delle biblioteche e di promuovere la lettura.

In particolare presso i musei, su tutto il territorio nazionale, sono stati attivati o potenziati i servizi educativi (visite tematiche concordate, laboratori didattici, conferenze informative per gli insegnanti, seminari scuola/museo), gestiti direttamente dai musei e coordinati da un centro specificamente costituito presso la competente direzione generale.

Per agevolare il lavoro dei docenti è stata introdotta a loro favore la riduzione del 50% dell'importo del biglietto d'ingresso a monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato (DM 28 settembre 1999, n. 375). Tale riduzione è estesa a tutti coloro che rientrano nella fascia di età fra i 18 e i 25 anni, mentre per i minori l'accesso ai musei è gratuito.

Per quanto riguarda infine la promozione della lettura fra i più giovani, si segnala l'iniziativa *Una valigia di libri che viaggia con te*, che prevede la collocazione di una piccola biblioteca viaggiante sugli scuolabus delle amministrazioni provinciali che hanno aderito. Nel 2000 l'iniziativa ha coinvolto circa 50 mila bambini. Per l'anno in corso sono state fornite 3000 valigie contenenti 50 volumi per bambini e ragazzi destinati al piccolo prestito autogestito dagli scolari.

L'impegno delle Regioni

L'attività legislativa e l'impegno amministrativo delle Regioni per l'infanzia e l'adolescenza sono cresciuti in questi anni, anche grazie all'effetto "volano" che ha avuto e mantiene la legge 285/97 innescando processi di produzione e miglioramento delle iniziative normative e amministrative ai diversi livelli del territorio. Sono proprio le competenze peculiari delle Regioni, quelle che si sono maggiormente sviluppate e che stanno delineando (anche se, purtroppo, con rilevanti differenze territoriali) dei modelli regionali di *welfare*, a partire dall'infanzia e dall'adolescenza.

1. Attività legislativa

Dall'approvazione del primo Piano di azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza si coglie un'accelerazione, a livello regionale, sia della nuova produzione normativa per l'infanzia e l'adolescenza sia, soprattutto, dell'organizzazione e razionalizzazione delle normative regionali esistenti, con il doppio obiettivo di armonizzarle con la legislazione nazionale e di costruire a livello regionale un sistema normativo di riferimento coerente.

In ordine di tempo, i più recenti atti pubblici adottati dalle Regioni, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge 285/97, coprono tutti gli aspetti della vita delle giovani generazioni e coinvolgono tutti i livelli amministrativi regionali (leggi, delibere di consiglio o di giunta regionale, disposizioni dirigenziali e circolari...). In diverse regioni, nel 2000, sono state approvate o modificate leggi regionali concernenti «norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia». Sono stati inoltre trattati da atti regionali e affrontati temi quali la «promozione delle città delle bambine e dei bambini», il rilancio dei «consultori familiari a tutela della salute del neonato, del bambino e dell'adolescente», la definizione, o ridefinizione, di «standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi per minori». Un ulteriore

tema specifico affrontato in sede regionale è la individuazione di “linee d’indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori”.

Diverse poi sono le iniziative che cercano di integrare i servizi per l’infanzia e l’adolescenza: dal contributo per l’attuazione del progetto *Cooperazione nell’ambito dei servizi di accoglienza per l’infanzia*, al *Progetto interregionale sulle politiche sociali per la famiglia e l’infanzia*, al *Protocollo d’intesa tra Regione e Province per il coordinamento delle azioni relative all’area dell’infanzia e dell’adolescenza*. Alcuni temi “sparsi” ma interessanti di questa produzione di atti, che si possono tradurre in un miglioramento del benessere dei bambini e dei ragazzi nel territorio del Paese, sono:

- centro pilota per la mediazione in ambito penale minorile;
- direttiva regionale in materia di affidamento familiare;
- diritto allo studio e all’apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato;
- interventi per la realizzazione della scuola a domicilio;
- istituzione di un marchio etico dei prodotti realizzati e commercializzati senza il ricorso al lavoro minorile ed al lavoro nero;
- protocollo d’intesa tra Regione e tribunale per i minorenni per l’informatizzazione delle procedure.

Strettamente collegati con la legge 285/97 sono gli Osservatori regionali sull’infanzia e l’adolescenza (o comunque denominati), istituiti ai sensi della legge 451/97, ma spesso collegati ai sistemi informativi dei servizi sociali regionali; in qualche caso è stato proprio il Centro regionale per l’infanzia e l’adolescenza che ha costituito il primo nucleo di un sistema informativo più allargato.

2. Attività di programmazione

Le Regioni e le Province autonome svolgono un’importante funzione di “regia” per la programmazione degli interventi destinati all’infanzia e all’adolescenza. È una regia di livello alto perché deve produrre gli atti di indirizzo generali e specifici, con l’individuazione delle priorità per l’intero ambito territoriale di loro competenza. È importante anche la definizione delle metodologie comuni di progettazione che ormai trovano nei piani sociali di zona, o di ambito (previsti dalla legge 328/00), il logico sviluppo dei piani territoriali di intervento che caratterizzano la legge 285/97.

L’attività di programmazione necessita di coerenza per evitare contrapposizioni o sovrapposizioni con effetti negativi in fase della operatività territoriale. Un esempio in tema è il raccordo che deve esserci tra le politiche per l’infanzia e l’adolescenza e le politiche giovanili, ma raggiungere l’obiettivo della concordanza e della corrispondenza tra le politiche è forse più facile a livello locale che a livello centrale.

Il principio di coerenza rimanda a quello della necessaria unitarietà nella programmazione: le scelte delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza devono entrare nel quadro più generale delle politiche sociali e non solo, perché azioni specifiche di settore o destinate a categorie particolari vanno collocate all'interno della cornice complessiva dei piani regionali di sviluppo che riguardano tutti gli aspetti della vita di un territorio regionale.

3. Attività di monitoraggio e valutazione

Le Regioni (almeno alcune) hanno cominciato a sviluppare con discreta sistematicità un'attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi realizzati per l'infanzia e l'adolescenza.

Si sta cominciando a distinguere la differenza fra dato e informazione: il dato è definito come una descrizione originaria e non interpretata di un evento, mentre l'informazione rappresenta l'esito di un processo conoscitivo, nell'ambito di un contesto, con un significato ed è un insieme di dati memorizzati, classificati, organizzati, messi in relazione e interpretati. Partire dal dato per arrivare all'informazione, è un processo che viene realizzato in ambiti diversi e che in molte Regioni è iniziato con l'applicazione della legge 285/97 ma che si sta estendendo al di là di essa, perché si ha maggiore consapevolezza di quanto sia importante "conoscere" per "comprendere" e, quindi, per "agire".

Un'altra differenza che le Regioni stanno cogliendo attraverso una pratica operativa collegata con l'attuazione degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, è quella tra monitoraggio e valutazione. Per monitoraggio si intende la verifica costante del progetto dall'inizio alla fine, incentrata su quegli aspetti che permettono di conoscere l'andamento delle attività, mentre la valutazione si spinge oltre nella misura in cui essa implica l'interpretazione e il giudizio, facendo, della differenza con la norma, oggetto di riflessione e di ricerca di alternative. In diverse Regioni si comincia a distinguere tra la necessaria funzione di controllo, sia dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati, che di legittimità delle azioni, e la valutazione, che si muove sul terreno del merito, facendo riferimento ai risultati che un'azione ha potuto raggiungere nel contesto operativo e alla individuazione delle strategie che permetterebbero di ottenerne di più e di migliori.

È con queste premesse che si pone l'attenzione sulla ricerca di un accordo nelle attività di monitoraggio e valutazione tra i diversi soggetti coinvolti, non per creare confusioni di ruoli o collusioni, ma per utilizzare queste opportunità al fine di migliorare l'azione.

4. Attività formativa regionale e interregionale

L'attività formativa, posta in essere con l'avvio della legge 285/97, si è caratterizzata come una sorta di "laboratorio nel laboratorio": avere coinvolto in tre anni oltre 1500 fra dirigenti, funzionari e operatori provenienti da quasi tutte le regioni italiane (tutte a eccezione della Campania e in parte della Sardegna), ha voluto dire mobilitare, per la prima volta, vasti settori dell'ambito dei servizi pubblici in iniziative di approfondimento che hanno reso possibile un reale confronto allargato.

Se un limite c'è stato, ha forse riguardato lo scarso coinvolgimento del privato sociale, la cui partecipazione, probabilmente per motivi di priorità, è stata subordinata alla partecipazione "pubblica".

In questi tre anni di attività intra e interregionale, vari e molto diversi tra loro, sono stati differenti i temi trattati: dalla pianificazione e programmazione delle politiche sociali, alle problematiche della gestione, della valutazione, e delle finalità progettuali delle procedure amministrative; dai flussi informativi e dalla documentazione, alla genitorialità e alle problematiche interistituzionali e di rapporto pubblico/privato in ambito amministrativo.

Tutto questo impegno, che ha prodotto tra i partecipanti un elevato grado di soddisfazione, è stato utile anche a rilevare quali possibili orientamenti potessero essere assunti nelle successive proposte formative. Ciò che è certo senza dubbio è che i diversi input offerti hanno costituito la base su cui si sono radicati lo sviluppo di nuove iniziative formative a livello territoriale ed una diffusa innovazione di molte prassi operative.

Tutto questo è stato in parte possibile grazie all'accompagnamento fornito a questo percorso dal Gruppo tecnico interregionale, che ha consentito in questi ultimi tre anni l'organizzazione di momenti trasversali fra un numero di interlocutori consistente.

L'originalità maggiore che ha caratterizzato il lavoro congiunto svolto dal Centro nazionale di documentazione e dal Gruppo tecnico interregionale è stata senza dubbio quella di dare un significato concreto alla comunicazione a due vie fra centro e periferia, ridando così dignità e coerenza ai flussi informativi che dal territorio vanno verso il centro, e restituendo gli stessi, per quanto possibile, elaborati e incrementabili.

In un'ottica proiettata al futuro, la formazione regionale sarà sempre più al centro degli interessi, e congiuntamente al permanere di iniziative nazionali, costituirà l'evoluzione ottimale di un percorso appena cominciato.

L'impegno degli enti locali

1. Una “periferia” sempre più centrale

Il processo di decentramento amministrativo, avviato con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970, e continuato, sul versante delle politiche sociali, con i DPR n. 616 e seguenti del 1977, si è sviluppato con forti discontinuità in questi ultimi trent'anni. La riforma delle autonomie locali del 1990, con i successivi aggiustamenti, e le varie leggi Bassanini, non hanno ancora definito un assetto complessivo organico del ruolo del territorio locale – anche per i differenti approcci al federalismo che caratterizzano le formazioni politiche in campo – in relazione sia ai diritti e ai doveri dei cittadini che ai rapporti tra governo centrale e amministrazioni locali. La recente approvazione della riforma dell'assistenza può costituire un ulteriore passo verso la chiarificazione del ruolo delle periferie, almeno per quanto riguarda la garanzia della sicurezza sociale del cittadino e delle comunità locali.

Pur nell'irregolarità dell'evoluzione di questo processo di diffusione della democrazia, attraverso la progressiva crescita dell'importanza del governo locale e nella frammentarietà degli atti che lo hanno via via costruito, c'è una costante che è data da una sempre maggiore “centralità della periferia”. Al paradosso della contraddizione dei termini corrisponde una realtà in cui è sempre più diffusa una migliore e più rilevante attenzione alla singola persona considerata nel suo contesto vitale, sia ristretto, familiare, che allargato, sociale. Gli enti locali territoriali, ed il Comune in particolare, hanno sempre più impegni, obblighi, “carichi” verso i cittadini; a questa maggiore assunzione di responsabilità, spesso, non corrispondono risorse e competenze adeguate. La coscienza di questo nuovo ruolo e la sensibilità verso tematiche sociali e relazionali che riguardano la vita ed il benessere di tutti i cittadini appare tuttavia crescente.

Ma le “periferie” diventeranno sempre più “centrali” quanto più riusciranno a mantenere ed espandere i contatti, gli scambi, le collaborazioni tra di loro e se conserveranno riferimenti comuni nei principi di responsabilità e solidarietà che sono alla base del patto di cittadinanza che è rappresentato dalla Costituzione italiana.

2. Una maggiore consapevolezza dei diritti dei "cittadini in crescita"

Al processo di valorizzazione delle amministrazioni locali nell'impegno per la tutela dei diritti dei cittadini si è aggiunta, anche nel nostro Paese, una progressiva consapevolezza sull'importanza dell'attenzione a una fascia di età particolare, a quei "cittadini in crescita" che non sono solo il futuro, ma che rappresentano già ora una risorsa per migliorare la società, le relazioni e i rapporti tra individui e gruppi, organizzazioni, istituzioni. Le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi, non solo rappresentano individui da tutelare e per i quali vanno garantiti diritti (generali e specifici), ma vanno considerati soggetti attivi nella gestione e nello sviluppo della vita comune, sia familiare che sociale e politica.

A fronte di situazioni di violenza e di indifferenza verso l'infanzia e l'adolescenza (ancora presenti e diffuse nell'opinione pubblica), da parte di un numero crescente di amministrazioni locali si conosce e si comprende sempre di più la rilevanza, e la necessità, di una forte considerazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Dalle indicazioni di principio contenute nella *Convenzione internazionale dell'Onu sui diritti del fanciullo* del 1989, che è anche legge dello Stato italiano, in questi ultimi anni si sta passando ad un'operatività concreta e diffusa sostenuta da un "pensiero" e da un "orizzonte" che sono, al tempo stesso, molto impegnativi (per tutti, singoli e organizzazioni sociali) e sostanzialmente condivisi. Questa consapevolezza si sta diffondendo nelle migliaia di amministrazioni locali che hanno riscoperto che investire risorse umane, finanziarie e strutturali, è un modo corretto e "alto" di fare politica. Non mancano resistenze, diffidenze, paure e opposizioni; ci sono ancora territori in cui l'attenzione all'infanzia e all'adolescenza è strumentale e dove i diritti dei bambini e dei ragazzi sono considerati ancora o una beneficenza o un lusso, ma tante amministrazioni locali stanno tracciando, insieme, una strada di rispetto e di impegno costante e coerente.

In questi ultimi anni c'è stato anche qualcosa di più: la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in molti territori ha rappresentato un modello nuovo di costruzione delle politiche sociali, ha svolto la funzione di apripista, con percorsi di sperimentazione verso una nuova organizzazione dei servizi sociali.

3. Piani di azione e politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza

Anche il senso dei piani locali per l'infanzia e l'adolescenza che – a partire dall'applicazione della legge 285/97, ma non solo –, hanno cominciato a nascere e ad essere operativi, è quello di attuare un processo progettuale organico, costruito da una pluralità di soggetti, con indicazioni operative concrete e coerenti per realizzare una comune, condivisa e coordinata strategia per migliorare la condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

I piani locali non esauriscono la loro funzione in un ambito territoriale definito, in quanto le interconnessioni tra i territori sono tali da innescare flussi informativi che dalla periferia possono riorientare gli indirizzi delle politiche nazionali per l'infanzia e l'adolescenza e non solo.

Alcune dimensioni importanti della logica di piano (nazionale o territoriale) evidenziano il ruolo degli enti locali in relazione alle politiche sociali: la progettazione partecipata e la gestione condivisa; il coordinamento degli interventi (interistituzionale e intraistituzionale); la collaborazione tra pubblico e privato; il ruolo forte dei destinatari nelle varie fasi, dall'analisi dei bisogni alla progettazione, dalla gestione alla verifica...

L'importanza del collegamento tra i piani nazionali e i piani locali (regionali o di ambiti) per l'infanzia e l'adolescenza è notevole, perché sono necessarie linee guida nazionali comuni e vincolanti per tutti i livelli dell'amministrazione pubblica. Solo così sarà possibile garantire uguali opportunità sul territorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza del nostro Paese.

Uguali opportunità non significa avere gli stessi servizi uguali in ogni luogo, ma avere strumenti, metodologie e risorse che permettano a tutti i bambini e i ragazzi, di individuare e scegliere i percorsi migliori per la loro crescita. Non va ricercata l'uniformità ma l'unitarietà e la parità e quindi, più che un interesse è, probabilmente, una necessità anche delle amministrazioni locali territoriali garantire una coerenza tra gli indirizzi e le realizzazioni, tra gli obiettivi e i risultati raggiunti. Questa dimensione implica una funzione di "controllo" che non va giocata sul piano ispettivo o, peggio, rivendicativo, ma va decisa insieme, dai diversi livelli amministrativi, e raccordata nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle diverse responsabilità e funzioni; le normative regionali e gli atti di indirizzo per l'attuazione di leggi nazionali hanno avviato la costruzione di un sistema integrato anche da questo punto di vista.

D'altra parte la tutela non può che essere "una", anche se deve essere adeguata alle diverse necessità: quindi a livello locale lo sforzo da perseguire con priorità è la conciliazione delle eguali opportunità da offrire, con la diversità dei bisogni che vengono espressi. Ciò comporta una riflessione approfondita sul concetto di "adeguatezza degli interventi". Un intervento o un servizio è adeguato quando, da una parte, si propone come risposta ad una necessità reale e, dall'altra, offre soluzioni efficaci ai bisogni presenti. Se questo è vero in generale, per l'infanzia e l'adolescenza ciò implica un'attenzione specifica e un investimento forte nella conoscenza del territorio e, soprattutto, nell'ascolto, perché spesso

nei bambini e negli adolescenti non è facile cogliere le relazioni tra bisogni effettivamente presenti e domande, espresse o implicite che siano. Una delle peculiarità dell'intervento territoriale locale in favore dell'infanzia e dell'adolescenza si gioca proprio sul rapporto tra bisogni, domande e risposte; necessità diverse possono essere manifestate e comunicate in molti modi che vanno conosciuti e compresi perché determinano diversità nelle risposte.

4. La tipologia degli interventi

Un altro fronte dell'azione degli enti locali per l'infanzia e l'adolescenza, collegato a questo, è il campo e la tipologia degli interventi.

Se stenta a estinguersi la tradizione che vede gli enti locali impegnati nell'attuazione di interventi quasi esclusivamente riparativi e rivolti a soggetti emarginati, perché in condizioni di vita disagiate o devianti o esclusi per qualche motivo, quindi "diversi", è vero, però, che in quegli interventi che hanno come destinatari specifici l'infanzia e l'adolescenza, sta emergendo sempre di più l'orizzonte della "normalità".

Questa attenzione al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza da parte degli enti locali implica anche una modalità differente dal passato, ma più efficace, di gestire la lotta contro il malessere dell'infanzia e dell'adolescenza. Se viene riconosciuta la necessità di interventi specifici per le situazioni particolari, sempre di più questi interventi non sono "speciali", ma sono inseriti integralmente in un sistema di azioni positive e propositive rivolto a tutti e impostati nel senso dell'integrazione e dell'ordinarietà, dell'inserimento e del rinforzo, del sostegno e della quotidianità.

5. Il ruolo della legge 285/97: attuazione e conseguenze

La legge 285/97 rappresenta la dimensione legislativa più qualificante del primo Piano di azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza. Una legge che ha dato risorse agli enti locali ma che, soprattutto, ha indicato una modalità progettuale e operativa nuova e individuato direttrici di sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza nella logica del rispetto e della tutela dei diritti.

Nel 2001 termina il primo triennio di applicazione della legge, mentre sta iniziando formalmente il secondo triennio che dovrebbe consolidare il processo programmatico avviato.

L'attuazione di questa legge emerge chiaramente dalla relazione al Parlamento sullo stato di applicazione della legge 285/97 nell'anno 2000, la cui bozza è stata elaborata dal

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: è possibile richiamare alcuni "numeri" che esprimono bene la poderosa mole di attività promosse dall'attuazione della legge, per poi cogliere alcuni aspetti specifici in relazione al ruolo degli enti locali.

Il territorio nazionale è stato diviso, dalle Regioni e dalle Province autonome, in 245 ambiti a cui si aggiungono le 15 città riservatarie individuate dalla legge 285/97. Già questo approccio territoriale, che privilegia il ruolo degli enti locali come responsabili per l'attuazione della legge, esprime bene sia il contesto che la prospettiva operativa.

Il grande volume di impegno progettuale messo in moto dalla legge 285/97 è indicato dalla realistica stima di circa 3100 progetti esecutivi complessivamente approvati nei piani territoriali di tutto il Paese; è possibile indicare in un numero variabile tra gli 8200 e i 9000, gli interventi/azioni che si stanno realizzando sull'intero territorio nazionale in questi primi anni di applicazione della legge 285/97.

Rispetto alla tipologia delle azioni realizzate nell'ambito della legge 285/97, si rileva la prevalenza degli interventi che fanno riferimento ai «servizi ricreativi e educativi per il tempo libero» e ai «servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali» (soprattutto con azioni orientate a sostenere la famiglia di origine e la genitorialità in genere); le «azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza», raccolgono un buon consenso negli ambiti territoriali, anche per l'ampio ventaglio di possibilità di azioni che si rivolgono, sia al versante della concreta sensibilizzazione sui diritti di infanzia e adolescenza, che alla prospettiva dell'ambiente urbano sostenibile; l'innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia» è la direttrice di interventi quantitativamente meno sviluppata anche perché prevede un'area circoscritta di intervento.

Dalle indicazioni degli ambiti territoriali è possibile stimare in almeno 1.350.000 persone il numero di individui direttamente coinvolti come fruitori o destinatari degli interventi attivati nell'ambito della legge 285/97. Circa il 60% degli ambiti ha indirizzato prevalentemente i progetti verso destinatari in età compresa tra i 12 e i 14 anni, e una quota quasi analoga (oltre il 58% del totale) ha come fruitori prevalenti i bambini tra i 6 e gli 11 anni.

Ponderando le informazioni degli ambiti sul numero di risorse umane coinvolte nei singoli progetti, si arriva ad un probabile valore di 50 mila operatori direttamente impegnati sull'intero territorio nazionale nel raggiungimento degli obiettivi e delle finalità della legge 285/97.

Grandi numeri per un grande impatto sulle politiche sociali in Italia, non solo in relazione all'infanzia e all'adolescenza.

L'applicazione della legge 285/97 sta determinando una serie di effetti importanti che, soprattutto a livello di enti locali e di territori, rivelano la loro efficacia e importanza.

- **Effetto "unitarietà/identità"** La legge 285/97 ha permesso di far crescere un senso di unità e di identità tra quanti sono impegnati nella realizzazione della

legge; gli operatori si sono conosciuti e si sono riconosciuti, hanno allacciato relazioni, si sono scambiati le idee.

- **Effetto “accompagnamento”** Non c'è stato qualcuno che ha accompagnato e qualcuno che si è fatto accompagnare, la legge 285/97 ha innescato meccanismi di reciprocità a molti livelli, istituzionali e non.
- **Effetto “volano”** È la “generatività sociale” della legge 285/97 che ha permesso di garantire quella riserva di energia necessaria a superare i momenti difficili. L'effetto “volano” ha innescato spesso, un circolo virtuoso da far continuare, e questo, a sua volta, determina un altro esito, l'effetto “moltiplicatore”. La legge 285/97 ha seminato altri terreni oltre a quello dell'infanzia e dell'adolescenza, si è dimostrato un fattore che produce interventi ed esiti, oltre quelli direttamente realizzati per i bambini e i ragazzi, in altri ambiti del sociale, in altre situazioni di politica amministrativa locale, in altri contesti culturali...

L'analisi dell'applicazione della legge 285/97 nei territori, ha permesso di cogliere alcuni punti di forza che, tra l'altro, qualificano l'attenzione e l'operatività degli enti locali per l'infanzia e l'adolescenza. Si sta sviluppando in molti territori un'abitudine alla progettazione partecipata e alla gestione condivisa, coordinata dagli enti locali che rappresentano i capofila nell'attuazione della legge 285/97; l'attività di concertazione ha progressivamente stimolato l'attuazione dei progetti; la ricerca della flessibilità contro una frammentarietà che caratterizza ancora troppi interventi per l'infanzia e l'adolescenza, è un processo che sembra essersi innescato positivamente. L'accordo di programma è la forma istituzionale che formalizza i piani territoriali della legge 285/97 e, pur nella fatica che ha comportato, ha permesso di vincolare gli enti pubblici firmatari alla sua attuazione, per garantire diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

Soprattutto negli enti locali si è sviluppata progressivamente la cultura e l'operatività della “formazione” come elemento necessario per qualificare gli interventi e i progetti in corso di realizzazione.

Un altro punto di forza è il processo di “comunicazione e informazione” che si è innescato ai vari livelli di competenza territoriale, sia con la collaborazione tra le Regioni e la documentazione della Banca dati 285 predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che, soprattutto con la circolarità di informazioni e scambi che si è determinata a livello locale, tra e nelle Regioni, tra e negli ambiti.

D'altra parte non è corretto, né utile, nascondere le problematiche e i nodi critici comparsi con l'applicazione della legge 285/97. Le difficoltà e gli ostacoli che hanno impedito una migliore realizzazione degli obiettivi previsti dai piani territoriali vanno bene analizzate per essere consapevoli di cosa non ha funzionato e correggere la riprogettazione del secondo triennio.

Le scarse competenze delle amministrazioni locali in materia di progettazione e gestione sociale, risultano essere uno dei nodi maggiormente problematici, sia per le carenze organizzative strutturali di molti Comuni (anche medi e grandi, ma soprattutto piccoli, che rappresentano la stragrande maggioranza degli 8100 comuni italiani), sia per le difficoltà e le resistenze al lavoro per progetti. In questa situazione, il “coordinamento” ha rappresentato un problema reale ma anche una risorsa. In alcuni contesti territoriali, da questa situazione di svantaggio delle “macchine” amministrative pubbliche locali, l'impegno per la legge 285/97 ha però determinato: crescita di esperienza e di conoscenza utili a gestire meglio i progetti, innovazione metodologica nella pubblica amministrazione anche oltre la legge 285/97.

Tra le criticità vanno rilevate anche alcune caratteristiche degli interventi e servizi progettati e realizzati, quali la scarsa innovatività di diverse azioni e la permanenza, in alcuni contesti territoriali, di un approccio assistenziale all'infanzia e all'adolescenza; in altre situazioni non si è avuta la capacità di sviluppare interventi per l'infanzia e l'adolescenza in grado di andare “oltre” il sociale e di comprendere tutto l'orizzonte della condizione delle generazioni più giovani.

Un altro limite significativo è che la legge 285/97 “non ha raggiunto” tutti i Comuni e tutti i bambini e i ragazzi del nostro Paese, ma dalle relazioni delle Regioni si hanno indicazioni su un miglioramento della situazione rispetto al primo anno di applicazione della legge.

In diversi casi si è riscontrato il “mancato rispetto dei tempi” della legge 285/97. La legge prevedeva un ritmo cadenzato dalla progettazione, dalle annualità, dal monitoraggio e dalla verifica delle azioni, che ha impegnato e impegna tutti i soggetti a dare sempre il massimo. Se ritardi sono anche comprensibili, non ci si può tuttavia permettere di perdere tempo, poiché i bambini e i ragazzi del nostro Paese non possono aspettare per vedere garantiti e tutelati i loro diritti.

6. Indicazioni di prospettiva per il secondo triennio di programmazione

Dall'analisi dei dati sull'andamento della legge 285/97 derivano alcune possibili tracce, in parte utili al secondo triennio di programmazione, in parte indicative dei possibili sviluppi dell'attenzione degli enti locali alle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza. In ciò vi è un'apparente contraddizione ma si tratta, da un lato, di andare oltre la legge 285/97 e, dall'altro, di rafforzarne l'applicazione.

Da una parte va determinato uno spostamento di asse dalla legge 285 alla legge 451. Dagli ambiti è stata rilevata una carenza dei flussi informativi sull'infanzia e l'adolescenza, mentre se ne sottolineava importanza per decisioni. Risulta quindi importante attivarsi per essere sempre più attenti a cogliere i caratteri della condizione e della situazione dei

minori di età e a sviluppare un'attenzione continua allo stato e all'evoluzione dei servizi e degli interventi destinati a queste fasce d'età.

Dall'altra parte occorre rafforzare e allargare l'applicazione della legge 285/97: il consolidamento della metodologia progettuale, delle prassi operative, del sistema di azioni attivato con l'applicazione della legge 285/97, passa per la sua progressiva e coerente integrazione, sia con tutte le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sia con le politiche sociali in generale, anche in relazione all'approvazione della legge 328/00.

Una politica dell'integrazione

1. Sussidiarietà e coordinamento

Il valore, sia della “sussidiarietà verticale” (fra le istituzioni pubbliche), che della “sussidiarietà orizzontale” (fra istituzioni pubbliche e società civile intesa come l'insieme di soggetti individuali e collettivi), è particolarmente compreso a livello di enti locali che sperimentano, nella pratica quotidiana, la progettazione e la realizzazione di interventi destinati al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza.

La corretta applicazione del principio di sussidiarietà conserva e rafforza il ruolo delle istituzioni pubbliche quando esse, da un lato, si fanno garanti dei legami solidaristici tra tutti i cittadini e in particolar modo dei “cittadini in crescita”, nel sostegno alla società civile e nel raccordo dell'esercizio delle responsabilità pubbliche e, dall'altro, quando svolgono un'adeguata sorveglianza sul sistema di offerta complessivo, con garanzie di imparzialità e completezza della rete degli interventi e dei servizi presenti nel territorio.

L'adozione di piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza – sostenuti e formalizzati dagli accordi di programma – permette di conciliare queste due dimensioni, la sussidiarietà e il coordinamento, definendo non solo “chi fa cosa”, ma anche le relazioni tra i soggetti istituzionali e non.

La funzione di “regia di secondo livello”, in un ambito territoriale più contenuto ed omogeneo, è insostituibile e anche per l'infanzia e l'adolescenza sono gli enti locali a doverla svolgere con competenza e coerenza.

2. Partecipazione e coinvolgimento

Le modalità di progettazione, gestione, verifica di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza che si stanno sperimentando, introducono sempre di più una prassi di progettazione partecipata che coinvolge attori istituzionali (Comuni, Asl, scuola ecc.) e attori

della società civile (terzo settore, volontariato, associazioni di tutela). L'assunzione di tale metodologia è sempre più una condizione di efficacia della politica.

Il piano territoriale della legge 285/97, il piano di zona e la carta dei servizi, così come sono definiti dalla legge 328/00, sono strumenti strategici per governare le politiche sociali di un territorio. Il ruolo degli enti locali si svilupperà nell'organizzare soggetti diversi, con interessi particolari e specifici, che interagiscono rispetto ai bisogni e alla domanda sociale, con la finalità di costruire una politica organica "di comunità". L'aver avviato questo processo di sperimentazione con le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, assume una valenza ulteriore se si pensa ai destinatari di servizi e interventi e alla funzione educativa nella prospettiva di assunzione di responsabilità future.

3. Servizi e interventi

È attraverso il progressivo compimento del processo di decentramento amministrativo che gli enti locali hanno acquisito anche il compito di passare dalla progettazione degli interventi alla costruzione delle politiche dal basso, dai territori. Questa politica di "comunità" si distingue anche per la costruzione di un sistema integrato di servizi e interventi. Fondamentale a tale riguardo è cogliere la differenza tra "servizio", che è un'unità di offerta stabile nel tempo, strutturata e normata dalla programmazione regionale, con standard organizzativi e funzionali, e "intervento", che indica una porzione di un progetto, realizzato attraverso un'opportuna coordinazione di mezzi, risorse, tempi e attività.

Nel sistema integrato di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza che gli enti locali hanno, almeno in parte, cominciato a costruire, deve essere forte la consapevolezza della necessità di una molteplicità di opportunità e di occasioni, soprattutto per le giovani generazioni e del fatto che non può e non deve riguardare solo il sociale o l'educativo, ma deve coinvolgere la globalità dei mondi vitali.

L'importanza degli ambiti di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nella realizzazione di un sistema di servizi, si coglie anche dalla tipologia di servizi e interventi individuata dall'articolato della legge 285/97 e declinata dal primo manuale di orientamento alla progettazione della legge 285/97 pubblicato dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Viene disegnato infatti un modello interessante, centrato sui diritti e sui luoghi significativi dell'esperienza di vita e di relazione dei bambini e dei ragazzi.

Una risorsa forte, da rimotivare e qualificare sempre di più, del sistema di servizi per l'infanzia e l'adolescenza in un contesto territoriale, è quella degli operatori, la cui funzione è sempre più caricata di aspettative e responsabilità. Il ruolo degli operatori nel territorio si connota sempre di più per la caratteristica di mediazione: tra le istituzioni locali e i destinatari degli interventi, tra i minori e le loro famiglie, tra i diversi servizi e la progettualità comune. L'aver ereditato dalla legge 285/97 una rinnovata attenzione per la formazione continua denota, da parte degli enti locali, un corretto atteggiamento per migliorare la qualità delle risposte offerte all'infanzia e all'adolescenza.

Un ultimo punto sui servizi riguarda la necessità della conoscenza, di un monitoraggio permanente sullo stato e l'evoluzione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. È un impegno della legge 451/97 per tutti gli enti locali, ma va trovato un raccordo che permetta la comunicazione e la comparazione delle informazioni. In questo senso, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sembra rispondere in maniera efficace, anche se dovrebbe potenziare la funzione di collegamento. L'attività di ricerca del Centro nazionale, in questi anni, si è incentrata sui servizi e sta iniziando a costruire una mappa, ancora incompleta ma diffusa, della realtà delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza in ambito nazionale: dopo la ricerca sulle strutture di accoglienza residenziali si sta completando quella sull'affidamento familiare, mentre sono in corso le rilevazioni sugli asili nido e sui servizi per gli adolescenti che hanno coinvolto direttamente gli enti locali che gestiscono interventi e servizi.

4. Per un nuovo concetto e ruolo del “pubblico” e della società civile

La politica “di comunità” che deve contraddistinguere sempre di più l'azione in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, si caratterizza anche per un'azione “incrociata” dell'ente locale in questo settore: l'azione istituzionale per l'infanzia e l'adolescenza è un dovere, l'azione promozionale dell'ente locale è una scelta ormai indispensabile.

Ma la dimensione organica di questa politica passa anche per un nuovo concetto e ruolo del “pubblico”, ed in particolare dell'ente locale, sempre meno legato all'autorità di governo (come funzione esclusiva del soggetto pubblico nella gestione) e sempre più orientato ad un'attività svolta attraverso la mobilitazione effettiva di una serie di soggetti nella collettività, nella società civile, nelle formazioni sociali, con un'azione estesa, punto di riferimento per chi s'impegna “pubblicamente” per l'infanzia e l'adolescenza, per esempio anche attraverso la previsione di “spazi” forti negli statuti comunali.

Esiste inoltre un'altra faccia del nuovo concetto di “pubblico” che gli enti locali possono contribuire a promuovere nell'interesse anche dell'infanzia e dell'adolescenza. È il recupero del ruolo educativo dell'adulto, di ogni adulto. Per accompagnare un “cittadino in crescita” serve un “cittadino adulto”. L'orizzonte della sfida per gli enti locali è in questo senso la costruzione di un nuovo patto di cittadinanza con gli adulti, nei territori, fatto di responsabilità e solidarietà anche verso le giovani generazioni.

L'efficacia di una politica a favore dei minori, che si propone come strumento di attuazione della *Convenzione sui diritti del fanciullo*, è stata possibile infatti durante questi anni grazie anche al contributo della società civile, sempre più attenta a promuovere interventi rispondenti alle esigenze dei più piccoli.

A fronte di molteplici misure volte a sviluppare nel Paese una diversa e più appropriata cultura dell'infanzia, quali le pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione, la distribuzione capillare degli ultimi due Rapporti sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, del Rapporto Onu e tutte le altre iniziative a livello legislativo

e di coordinamento su cui abbiamo avuto modo di soffermarci precedentemente, anche la società civile si è sempre più organizzata, diventando un interlocutore privilegiato delle istituzioni e ponendo grande attenzione a sviluppare alcuni aspetti rilevanti in diversi campi.

- **Integrazione e coordinazione degli interventi.** Un esempio emblematico a questo proposito è l'istituzione del coordinamento nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (in sigla Pidida), a cui fanno capo oltre trenta associazioni e organizzazioni non governative operanti nel settore, che ha definito come proprio impegno prioritario il coordinamento di tutta la società civile (associazioni, media, forze economiche e sociali) al fine di concorrere a «far rispettare le promesse fatte ai bambini dagli Stati e dai governi».
- **Sviluppo della rete.** Dall'analisi dei programmi annuali di attività di diverse realtà del terzo settore, si evidenzia una sempre maggiore attenzione allo sviluppo delle relazioni tra servizi, istituzioni e terzo settore al fine di migliorare l'adattamento, a livello locale, delle linee generali fornite a livello istituzionale. Contemporaneamente si rileva l'impegno a cercare soluzioni diversificate rispetto alle esigenze, ma unitarie rispetto alle finalità. Ad esempio, il Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) ha approvato un programma di lavoro (2000) che prevede al suo interno una profonda analisi e riflessione sui problemi di relazione tra servizi e istituzioni ed un impegno a garantirne il miglioramento attraverso la promozione di interazioni tra i diversi soggetti, sostenute da spazi di riflessione e confronto, da un lato, e protocolli d'intesa e programmi d'intervento comuni, dall'altro. Un simile obiettivo si coglie anche dall'analisi delle attività di Telefono azzurro che, nel giugno del 2000, ha tra l'altro organizzato un incontro/dibattito, per fare il punto sulla metodologia degli interventi, dal titolo *La salvaguardia dei diritti dei bambini: metodi d'intervento e di formazione per un modello di intervento integrato*.
- **Ruolo di stimolo.** Laddove l'attività è coadiuvata da una continua ricerca a cogliere e comprendere i cambiamenti della realtà, sia essa interna che esterna al soggetto, si evidenzia un ruolo di stimolo all'azione delle istituzioni stesse. I contributi del CNCM (Coordinamento nazionale comunità per minori) e del CNCA (Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza) forniti al Ministero per la solidarietà per la definizione degli indicatori di qualità dei servizi residenziali socioeducativi per minori, possono rappresentare un esempio particolarmente significativo di questo.
- **Attività di advocacy e sensibilizzazione.** Tra le realtà sociali più attive nel territorio è sempre crescente l'attenzione a sviluppare intorno a un'azione o a un piano, un sostegno pubblico a cui si collegano spesso campagne di sensibilizzazione che assumono le più diverse fisionomie. Ad esempio l'Arciragazzi, in collaborazione con l'Unicef e la Presidenza del consiglio dei ministri, ha utilizzato un treno, fermatosi in cinque città italiane, per promuovere la conoscenza e l'attuazione della *Carta internazionale sui diritti del fanciullo*; Terre des Hom-

mes ha invece prodotto il video *Toys* contro il turismo sessuale che è stato proiettato su voli internazionali in collaborazione con Alitalia; la campagna *Cento strade per giocare* organizzata da Legambiente, in più di 400 Comuni d'Italia, ha invece visto il coinvolgimento diretto dei giovanissimi, al fine di mostrare come sarebbe migliore una città a misura di bambino.

Ulteriori elementi di riflessione sulla modalità dell'impegno della società civile in relazione ai minori vengono offerti dall'analisi dell'attività svolta dal volontariato in ambito socioassistenziale, come risulta anche dal testo *Volontariato, rapporto biennale sul volontariato in Italia* (2000), a cura del Dipartimento per gli affari sociali. I minori e gli adolescenti risultano essere (dopo disabili e anziani) i destinatari a cui vengono prestate maggiori risorse e attenzioni (37,9%), mentre una realtà su cinque attua il suo intervento in ambito familiare. Il tipo di prestazione fornita riguarda, nella maggioranza dei casi, attività di ascolto (61,5%) e, in ordine, attività di animazione socioculturale (44,3%), assistenza relazionale (44,1%), accompagnamento (43,5%). Anche se questi ultimi dati non si riferiscono esclusivamente ai minori ma più generalmente al tipo di prestazioni fornite, essi evidenziano un approccio sempre più attento al soggetto, ai suoi bisogni e al contesto in cui esso è inserito. Questa particolare consapevolezza risulta ancora più evidente dall'analisi del tipo di modifiche, sia quantitative che qualitative, che hanno accompagnato in questi anni le esperienze di gestione di strutture residenziali educativoassistenziali per minori. A un aumento di nuove esperienze gestite sia dall'associazionismo (20,9%), che dalla cooperazione (18,5%), si è affiancata, in maniera trasversale, una più qualificata gestione della propria funzione sociale: l'azione non è solo legata a obiettivi operativi immediati, ma si inserisce coerentemente all'interno di un progetto, spesso articolato, di inclusione sociale, in cui la definizione e gestione di tempi, modi, luoghi ecc., è affidata a soggetti e professionalità diverse e in cui l'accoglienza di minori in strutture residenziali rappresenta un momento transitorio e non conclusivo dell'esperienza del minore stesso.

Molte sono state le modificazioni introdotte e indotte dalla nuova politica sull'infanzia ai diversi livelli istituzionali; diverse, intelligenti e orientate al confronto, appaiono molte iniziative attivate dalla società civile.

Terza parte

**Per una strategia
di promozione e di tutela**

Una relazione più significativa tra adulti e bambini

Nel corso della trattazione dei vari temi dei quali si compone la presente Relazione sono emersi numerosi e significativi spunti, suggestioni e suggerimenti utili a impostare concrete strategie di intervento negli anni a venire. In conclusione sembra opportuno – pur rinviando a tutti gli elementi in precedenza sottolineati e che fanno già parte delle linee strategiche per attuare una migliore promozione e una più significativa tutela dei diritti dei cittadini di età minore – soffermarci su alcune più generali linee di azione che meritano una riflessione specifica.

Alcuni efferati e traumatici fatti di cronaca – che hanno visto come tragici protagonisti soggetti di età minore – hanno sollevato molteplici e angosciosi interrogativi nel mondo degli adulti. Ci siamo domandati come mai le giovani generazioni apparissero improvvisamente come sconosciute, come mai un rapporto adulti-minori che sembrava sostanzialmente sereno si dimostrasse invece così ambiguo e talvolta conflittuale nel profondo, in che cosa avevamo sbagliato nella trasmissione dei “valori” e nella costruzione di personalità dimostratesi così fragili.

Non è certo possibile dare a questi interrogativi risposte sicure anche perché – come affermava Kalhil Gibran nel suo libro *Il profeta* – i figli non sono nostri ma sono figli della vita e non possiamo plasmarli come piacerebbe a noi. Tuttavia è possibile tentare qualche riflessione sulla condizione di vita, oggi, dei soggetti in formazione e sui rapporti e sulle relazioni tra mondo degli adulti e mondo dei giovani: una situazione che sicuramente rende più difficile, nella complessa realtà odierna, quell’itinerario di sviluppo verso la maturità che dovrebbe essere il più possibile armonico e adeguatamente sorretto.

Un sociologo rilevava acutamente che il ragazzo – nel suo passaggio dalla dipendenza all’autonomia – è come l’acrobata che nell’arena del circo salta da un trapezio a un altro e che ha assoluto bisogno, per non cadere, che qualcuno dall’altro trapezio protenda le sue braccia e lo afferri. Anche il ragazzo ha bisogno di trovare, nel suo salto nella vita, due braccia pronte ad accoglierlo e a sorreggerlo. Non sempre le trova e nell’arena della vita, al contrario che nell’arena del circo, non vi sono reti e le cadute possono essere tragiche.

1. Accogliere l'infanzia

Una prima situazione di ambiguità e di rischio è data dal fatto che nella società di oggi si va sviluppando, sia pure inconsciamente, una tendenza a far scomparire l'infanzia come momento autonomo ed essenziale nel processo di crescita, come un cammino che deve essere scandito da tappe successive per immettere con gradualità e quindi serenità il ragazzo nell'età adulta. Ciò avviene su tre piani diversi.

Sul piano culturale è necessario innanzi tutto riconoscere che nel mondo contemporaneo il bambino può essere ancora un emarginato e un estraneo. La crescente considerazione di cui i bambini godono nell'età moderna è dovuta in realtà non a una maggiore intimità tra adulti e bambini ma piuttosto a un'aumentata distanza tra di essi.

Il bambino viene ancora visto come il mitico "selvaggio", in una duplice accezione del termine. Nell'epoca storica che ha preceduto la nostra siamo partiti dalla concezione pedagogica del bambino come essere umano non ancora ultimato e nettamente diverso dall'adulto: attraverso l'educazione la società tentava di sanare il sempre più tangibile divario tra adulti e bambini, di superarlo in modo normativo. Ciò che del bambino interessava l'educatore non era il suo sé, la sua vita, ma piuttosto il fatto che questa vita potesse essere modificata, nobilitata, ingentilita. Di contro si è venuta poi elaborando la concezione romantica della primordialità, della purezza, dell'integrità: il bambino, in questa nuova accezione di selvaggio, non era più il non formato ma piuttosto il non ancora deformato, in particolare il giovane nato divenne simbolo dell'uomo migliore.

Nell'una come nell'altra concezione l'essenza e la vita propria del fanciullo sono assenti, non hanno interesse in quanto tali: gli adulti si limitano a demonizzare l'infanzia come condizione di grave imperfezione umana oppure a intessere su di essa i propri sogni illusori di una vita migliore. Si tende a una liberazione dall'infanzia oppure a un impossibile ritorno a un mitico paradiso perduto: l'infanzia nella sua autenticità, nelle sue difficoltà come nelle sue potenzialità, risulta ugualmente negata.

Di queste concezioni culturali distorte siamo ancora profondamente intrisi.

Alla retorica sull'infanzia non si è sostituita una reale attenzione all'infanzia per quello che realmente è: per le sue grandi potenzialità ma anche per le sue insufficienze, per la sua originalità come per la sua profonda dipendenza.

Ancora oggi si oscilla tra due posizioni ugualmente insoddisfacenti perché troppo unilaterali e ideologizzate.

Da una parte si afferma che, per rispettare il minore, è necessario puntare tutto sulla sua autodeterminazione: il giovane, una volta emancipato dalla dominazione adulta, diverrebbe automaticamente un essere umano responsabile e competente e sarebbe perciò capace di prendere decisioni riguardanti la sua vita indipendentemente da ogni aiuto da parte dei suoi genitori o delle persone a cui è affidato. La liberazione del minore passa dalla conquista di un'assoluta autonomia dagli adulti.

Dall'altra vi è una posizione che enfatizza il fattore della protezione, disconoscendo le potenzialità del bambino e riducendolo a un essere che deve essere privato di un minimo di libertà perché deve essere costantemente seguito e protetto dalla forza e dalla superiore esperienza degli adulti.

Da queste posizioni nascono forti rischi: con la prima, che considera il minore come persona già compiuta e gli assicura libertà, che si espone al minore stesso a ogni forma di manipolazione e di sfruttamento; con la seconda che un accentuato protezionismo si risolve in una nuova forma di paternalismo basato su una sorta di amministrazione fiduciaria per cui è l'adulto che decide e parla per il bambino.

Occorre in realtà comporre l'apparente antinomia "autonomia-dipendenza". Nel processo formativo del ragazzo è sempre necessario un adeguato dosaggio, opportunamente bilanciato, tra libertà e limitazione, tra autodeterminazione e vigilanza e sostegno. Il soggetto in età evolutiva è sempre sospeso tra una dipendenza che rischia di farsi così forte e incidente da impedire il suo superamento (e che perciò si risolve in una passivizzazione) e un'autonomia che, priva di punti di riferimento, rischia di consegnare il ragazzo ad altre dipendenze e di condannarlo a un soggettivismo negatorio dell'autentico sé, che si esprime solo nella relazione. Nel processo di costruzione di una compiuta personalità si può naufragare – tanto per carenza di autonomia quanto per carenza di dipendenza. Sul primo versante c'è il rischio dell'infantilismo, dell'autovalutazione, del gregarismo sul secondo versante il rischio dell'onnipotenza che conduce a conseguenti frustrazioni.

Il ragazzo di oggi – ma ancor più il ragazzo del terzo millennio – vivrà in una società composta prevalentemente da persone anziane. Ciò comporterà una rottura dell'equilibrio intergenerazionale, imponendo un massiccio trasferimento delle risorse sociali nel settore della terza età e imporrà connotati sempre più accentuatamente adulto-centrici.

Il bambino inoltre avrà sempre meno l'esperienza di rapporti intensi e familiari con altri bambini, sarà sempre più affidato a persone che solo professionalmente si occupano di lui e nell'ambito familiare intensificherà i rapporti con nonni anziani, spesso privi di energie e duttilità nel seguire e comprendere le esigenze di un soggetto in crescita.

Anche il costume familiare e sociale tende sempre più a far scomparire l'infanzia come momento autonomo ed essenziale nel processo di crescita, come un cammino che deve essere scandito da tappe successive per permettere al ragazzo di inserirsi in modo progressivo nell'età adulta. Il ragazzo di oggi al contrario subisce un processo di rapidissima adultizzazione senza avere tempo e modo di metabolizzare le esperienze e di costruirsi a poco a poco.

In famiglia i genitori possono pretendere un'attenzione, un senso di responsabilità, una coerenza di atteggiamenti, un'autonomia anche affettiva che non sono propri di un bambino dei primi anni di scuola. Inoltre capita che possano ritenere di avere adempiuto alle loro funzioni di sostegno non appena il giovane è entrato nella preadolescenza, come se in questa età si fosse pienamente in grado di autogestirsi. La preadolescenza

za invece è, ancor più dell'infanzia, un momento delicatissimo e difficile nel processo di sviluppo, un momento di grandi turbamenti e di profonda confusione – come sottolinea bene il Rapporto 1997 – in cui la discreta attenzione e un rispettoso sostegno sarebbero essenziali. Al ragazzo che deve sapersi gestire in autonomia, che deve trovare nel padre un amico, nulla sembra possa essere negato. Ma senza chiari punti di riferimento si rischia di annegare e senza una compressione delle infantili onnipotenze non ci si struttura. Si realizza così il paradosso che bambini precocemente adultizzati divengono assai spesso adulti infantilizzati, alla perenne ricerca di nuove sensazioni mai compiutamente appaganti, perennemente insoddisfatti, bisognosi di assoggettarsi a una dipendenza che non hanno mai sperimentato per sentirsi finalmente sicuri.

La complessità della vita odierna e lo sviluppo e l'enfasi sulla comunicazione avvicinano le generazioni con il rischio che si passino ai ragazzi informazioni che non sono in grado di gestire, provocando ansietà, paura e senso di impotenza.

Non si diviene adulti perché si conosce il mondo ma solo se si hanno gli strumenti per affrontarlo e superarne le difficoltà e le carenze.

Anche le fiabe aiutavano il bambino a conoscere il mondo e le sue aberrazioni, ma trasfigurandole nel fantastico, sostenendo il superamento dell'ansia attraverso la mediazione rassicurante del narratore noto, convogliando le emozioni verso soluzioni rassicuranti, realizzando una sublimazione che concorreva a risolvere una buona parte delle nevrosi potenziali o attuali del bambino, sviluppando l'immaginazione creativa. Così le fiabe costituivano un fondamentale strumento di preparazione del ragazzo ad affrontare la vita. L'eclisse della fiaba e della fiabazione nella vita dei bambini li spinge a essere realisti prima del tempo, saltando quasi del tutto la fase della creatività e dell'invenzione trasfiguratrice della realtà. E la conquista di un "sano realismo" è in realtà una menzogna, perché nessun realismo è sano se per essere praticato e consolidato richiede come condizione la nascita di nevrosi.

Accanto all'eclisse della fiaba, e strettamente collegata con essa, è l'eclisse del gioco attivo e creativo. Il gioco solitario, ripetitivo, pieno di frastuono – o peggio l'impiego di gran parte del tempo libero nella passivizzazione della "stupefacente" contemplazione televisiva – rischia di isterilire la capacità creativa e la costruzione di un'autonomia effettiva, di inibire lo sviluppo di capacità relazionali, di rendere difficile quella progressiva iniziazione alla vita adulta attraverso la fantasia che i vecchi giochi assicuravano. Il paradosso è che la soppressione del gioco nella vita del bambino adultizzato porta l'adulto infantilizzato a percepire la vita e le relazioni sociali solo come gioco.

2. L'adolescenza: per crescere

Il mondo degli adulti – familiare e sociale – tende a misconoscere un momento particolarmente delicato e significativo del ciclo maturativo quale quello dell'adolescenza, mancando spesso di farsi carico dei bisogni propri di un soggetto coinvolto in una difficile evoluzione in cui “si è chiamati” a passare da una condizione di dipendenza a una condizione di autonomia. Ai reali bisogni di questi soggetti raramente si danno risposte significative. Qualche riflessione può essere utile su questo tema.

Il preadolescente e l'adolescente ha innanzi tutto bisogno, lungo l'itinerario per la conquista dell'autonomia e per abbandonare le sicurezze dell'identità infantile, di trovare un punto di riferimento in adulti responsabili, capaci di dare al ragazzo segnali precisi e facilmente decodificabili, ai quali può adattarsi od opporsi, ma di cui non può fare a meno. Nell'itinerario iniziatico di oggi manca spesso un adulto che sappia farsi carico dell'onere dell'iniziazione, perché egli non è più in grado di porsi in un atteggiamento prescrittivo nei confronti del ragazzo, che non sia pura imposizione o colonizzazione ma che lasci un margine alla discrezionalità, alla scelta e alla responsabilità. Il dramma per i giovani d'oggi è spesso costituito dalla difficoltà di incontrare adulti maturi, perché l'attuale società privilegia individui fragili, i “bambini invecchiati”, succubi degli impulsi omologanti lanciati da chi detiene il potere, specie quello della comunicazione.

All'immagine infantile interiorizzata deve sostituirsi un'identità adulta appetibile che, se non pienamente appagante, sia comunque tale da consentire un ancoraggio e renda possibile l'abbandono, senza senso di tradimento, della vecchia immagine di sé. Ma le ambiguità della condizione di adulto rendono spesso preferibile restare nell'apparentemente rassicurante e onnipotente condizione infantile.

L'adolescente ha bisogno di “iniziazione”, cioè di predisposizione di spazi e tempi perché si realizzi un passaggio di consegne tra le generazioni e si effettui la presa in carico del soggetto da parte della collettività. Non si tratta di reinventare i vecchi riti iniziatici – o peggio di crearne delle ridicole parodie – ma solo di affrontare consapevolmente, da parte della collettività, i compiti evolutivi dell'adolescente predisponendo strumenti, spazi e strutture per la “nascita sociale”. La società di oggi non sembra affatto impegnata in questo settore, l'unico rito iniziatico che sembra contare è l'inserimento del nuovo venuto nella società dei consumi, cioè in una società che offre facili soddisfazioni a tutte le istanze, anche narcisistiche e acquisitive, del ragazzo, che propone l'entrata in un *self-service* in cui basta allungare la mano per prendere ciò di cui si avverte l'esigenza, che fa del tempo libero un tempo non di crescita umana ma di mero consumo e propone solo prodotti preconfezionati. La mancanza di riti di iniziazione e di passaggio riconosciuti dall'intera collettività può spingere gli adolescenti alla ricerca di condotte rischiose per se stessi e per gli altri nel tentativo di rafforzare la propria identità e la sicurezza di sé. Nella società che ha preceduto l'attuale, l'adolescenza era ben presente come momento su cui investire, anche se prevaleva l'addestramento alla maturazione in autonomia, la coercizione sulla libertà, la pressione sul-

la proposta. Ma un rapporto tra società e adolescenza esisteva: nel conflitto vi era la possibilità di resistere e crescere di fronte a un potere prevaricante ma visibile, era possibile trovare spiragli di autonomia e sfuggire alla morsa, cosicché il carattere ne usciva rafforzato e l'identità percepibile. La caduta del conflitto, solo perché non vi sono più spazi per una possibile opposizione all'assetto sociale in cui si viene inseriti senza rendersene conto; l'omologazione strisciante che avviene da parte di un potere invisibile, e quindi inattaccabile, e suadente perché appaga i bisogni più epidermici; il libero accesso a tutto prima che il soggetto sia fornito degli strumenti che consentano di utilizzare cose e situazioni in modo autonomo e creativo; la costruzione dell'adolescente come caricatura dell'adulto; l'espropriazione del futuro perché non sono prospettate mete raggiungibili e comunque sensate: ognuno di questi elementi concorre a provocare una situazione di oggettivo rischio di fallimento. E spesso si accetta un'adolescenza rattrappita e perciò assente, ostinata, incomprensibile e potenzialmente violenta contro se stessa e gli altri.

3. L'ascolto possibile

L'ascolto della persona di età minore non si esaurisce nell'identificazione delle migliori modalità attraverso cui – nella famiglia, nella scuola, nelle istituzioni, nella società – può essere sollecitata, percepita e valorizzata l'espressione, da parte dei ragazzi, di ciò che sentono e di ciò che vorrebbero.

Significa anche, anzi principalmente, valutare come la società nel suo insieme guarda al minore e ai suoi concreti bisogni di crescita umana; identificare se già c'è, o no, una reale e non meramente formale attenzione alle domande spesso non verbalizzate; indagare se il mondo degli adulti è effettivamente in grado di passare da una semplice ricezione delle domande del ragazzo a un dialogo coinvolgente con lui.

Su questo secondo aspetto del problema possono essere utili alcune riflessioni, forse provocatorie.

Non si può disconoscere che nella società di oggi, a differenza di epoche passate, si sia sviluppata una maggiore attenzione nei confronti dei soggetti in formazione e delle loro esigenze. Non sarebbe però opportuno, e produttivo, sottacere alcuni aspetti negativi che sono anch'essi vistosamente presenti nella nostra epoca e che rischiano di rendere puramente formale, o peggio strumentale ad altri interessi, l'attenzione verso chi si affaccia alla vita.

Bisogna innanzi tutto riconoscere che sarebbe del tutto utopico pensare che si possa sviluppare una reale capacità e un'effettiva pratica di ascolto del ragazzo se la società, nel suo complesso, risulta essere atona, incapace di interessare significative relazioni tra le persone e di assicurare un reale dialogo reciprocamente arricchente tra gli esseri umani. E non si può ignorare che la società di oggi, per diversi aspetti, non appare particolarmente propensa all'ascolto l'uno dell'altro e al dialogo interpersonale.

Basta in proposito rilevare che la città moderna va divenendo, sempre più, un agglomerato in cui, anziché realizzarsi un'intensificazione di rapporti tra le persone costrette a vivere in situazioni di prossimità fisica, si verifica una rarefazione e dequalificazione degli stessi portando alla disgregazione sociale più che all'integrazione.

La nostra, inoltre, sta diventando sempre più una civiltà che ha abolito il silenzio, che è invece essenziale non solo per ascoltare se stessi ma anche gli altri.

Scandiscono la nostra giornata lettori cd sempre attaccati alle orecchie, cellulari sempre accesi, televisione utilizzata come mezzo di compagnia, musica a tutto volume. Se si affronta un argomento in comune, anche il più banale, si urla per soverchiare l'altro: basti pensare ad alcune trasmissioni televisive che hanno grandi indici di ascolto. Siamo, come qualcuno ha detto, un'appendice del rumore, un mero spazio del rumore. E nel rumore si rischia che la voce del ragazzo divenga del tutto inavvertibile.

La "parola" viene sostituita con un continuo "chiacchiericcio" privo di contenuti e utilizzato non tanto per comunicare quanto per riempire il silenzio, con una tendenza a spettacolarizzare tutto e a consumare in un frenetico "prendi, usa e getta". L'ascolto reale implica invece un'attenzione duratura e non episodica; una capacità di entrare in sintonia empatica con la persona nella sua globalità, per percepirne anche le esigenze confusamente presenti e non sempre facilmente esprimibili con parole; un'accettazione della complessità della vita e dei rapporti umani, senza cercare la scorciatoia di semplificazioni che divengono spesso solo banalizzazioni.

Stiamo infine divenendo una società in cui le identità sono assai deboli: è stato già sottolineato come alla precoce adultizzazione dei ragazzi paradossalmente corrisponde spesso una preoccupante infantilizzazione degli adulti. Si va così sviluppando una tendenza a difendersi da rapporti troppo coinvolgenti che impongono spesso di lasciare le proprie apparenti sicurezze per crescere e mutare insieme; una preoccupante ricerca di stereotipi e di luoghi comuni a cui aggrapparsi che divengono una corazza entro cui rifugiarsi; una diffidenza nei confronti del diverso perché rimette in discussione molte certezze e propone un'identità alternativa con cui bisogna fare i conti. Ma questo atteggiamento porta alla chiusura anche nei confronti del ragazzo, accettato solo se si omologa al *cliché* preconfezionato dall'adulto e rifiutato se si propone nella sua diversità e richiede mutamenti profondi. Non è però solo questa realtà sociale che rende difficile l'ascolto del ragazzo.

Bisogna riconoscere che, per realizzare un autentico e produttivo ascolto, è indispensabile una forte attenzione del mondo degli adulti nei confronti delle giovani generazioni. Possiamo, con serena consapevolezza, affermare che il mondo degli adulti di oggi è veramente interessato a intrecciare con i ragazzi un dialogo costruttivo per entrambi?

La risposta non può essere del tutto positiva. E ciò per due ordini di motivi.

Innanzitutto perché l'immagine dell'infanzia che viene oggi veicolata dai mezzi di comunicazione di massa – e che è accreditata spesso presso l'opinione pubblica – finisce con l'essere un'immagine fortemente stereotipata. Da una parte viene presentato il bambino bello, felice, senza problemi, con esclusivi bisogni materialistici facilmente ap-

pagabili che ci propone la pubblicità; all'opposto il bambino maltrattato, abusato sessualmente, lacerato dal contrasto sul suo possesso da parte degli adulti di cui parlano le cronache. Da una parte il bambino angelicato e un po' melenso di certe storie edificanti e lacrimevoli, che ratificano la nostra idea che basta un generico e zuccheroso amore per costruire un buon rapporto e per contribuire a un'autentica crescita; dall'altra il bambino distrutto e violato dal mostro di turno e per questo annientato. Il bambino reale è sostanzialmente assente nella rappresentazione dell'infanzia e rimane perciò il grande sconosciuto e l'incompreso per antonomasia. È il bambino che vive quotidianamente accanto a noi: con i suoi bisogni di essere più che di avere; con le sue profonde infelicità e insicurezze dovute alla sua condizione di debolezza, di dipendenza, di confusione che vanno colte e superate; con le sue continue ed esigenti richieste di sostegno per comprendere una realtà complessa, spesso percepita come ostile e castrante; con le sue sofferenze per le microviolenze, non meno laceranti della macroviolenza, fatte di ironia, di incomprensioni, di trascuratezze. Nei mezzi di comunicazione di massa è oggi presente il bambino senza alcun problema oppure il "bambino problema"; il bambino "oggetto" dei messaggi pubblicitari oppure il "bambino caso limite"; è assente il bambino comune, il bambino concreto con le sue effettive difficoltà quotidiane, il bambino "persona" con i suoi sentimenti reali, non mitici.

Premangono così atavici pregiudizi e sostanziali banalizzazioni della realtà del bambino; si ratificano le ambivalenze del mondo degli adulti nei confronti dell'infanzia e i diffusi atteggiamenti di "desiderio-ripulsa", di "attrazione-preoccupazione", di "amore-timore"; si alimentano, nelle emozionali vampate per il più recente fatto di cronaca enfattizzato, riti collettivi liberatori – di rimozione e di disimpegno – contribuendo a porre sempre più il bambino alla periferia della quotidiana vita degli adulti.

In secondo luogo l'ascolto dei più giovani non si può realizzare quando l'attenzione, come spesso succede, risulta essere non tanto al bambino come persona da rispettare e da aiutare nel difficile cammino verso la compiutezza umana ma al bambino come risorsa per l'adulto. Non si può non rilevare, con una certa preoccupazione, che il bambino, oggi, va divenendo sempre più spesso una mera risorsa per genitori che accampano diritti su di lui e che attendono da lui gratificazioni personali; una rilevante risorsa per la pubblicità sia come consumatore da conquistare – imponendogli anche comportamenti e acquisizioni di cose del tutto superflue – sia come strumento privilegiato di propaganda di prodotti; una risorsa per la criminalità adulta, che utilizza un soggetto penalmente irresponsabile in attività delinquenziali; una risorsa per i desideri sessuali degli adulti che porta all'incremento, non solo nei Paesi del terzo mondo ma anche nei Paesi europei, della prostituzione minorile e della pedofilia; una risorsa per i mezzi di comunicazione di massa che hanno scoperto che i casi di bambini disgraziati o devianti suscitano morbide curiosità nel grosso pubblico, e quindi aumenti nelle tirature o nell'*audience*, e che ridurre il bambino a controfigura dell'adulto provoca ilarità e interesse; una risorsa terapeutica per gli stessi servizi che frequentemente utilizzano il bambino come aiuto di adulti in difficoltà (il malato mentale, il tossicodipendente, la giovanissima ragazza madre), senza considerare che il tem-

po che si concede all'adulto, e che dovrebbe servire al suo recupero, può provocare nel bambino danni irreversibili.

Ma se si perde il senso del bambino come “valore” – e la verticale caduta del tasso di natalità potrebbe esserne un'inquietante spia – sarà inevitabile non solo il suo sfruttamento, ma anche la sua sostanziale emarginazione dalla vita sociale e la massiccia negazione delle sue richieste ed esigenze. Ancora una volta i diritti declamati saranno stati sostanzialmente vilipesi.

È necessario ribadire fortemente che l'ascolto del ragazzo non può essere un fatto puramente formale ma che esige invece una grandissima attenzione da parte dell'adulto. Anche su questo tema sono opportune alcune annotazioni.

Ascoltare significa innanzi tutto essere sempre attenti e disponibili a cogliere quei tentativi di comunicazione che possono essere inviati dal ragazzo, non in alcuni momenti canonici ma quando egli ne percepisce l'esigenza o si ritiene in grado di manifestare il suo pensiero. I momenti dei bambini sono quelli più impensati, che possono non coincidere con i momenti dell'adulto, il quale può essere distratto da altre cose e non prestare l'adeguata attenzione. Ascoltare inoltre significa necessariamente decodificare, depurare, interpretare messaggi che sono spesso ambigui e confusi. In realtà ogni giorno – dai genitori, dagli insegnanti, dagli operatori sociali – un'infinità di comunicazione di bambini e ragazzi va dispersa senza essere coltivata con interesse: segnali di sofferenza vengono, nei fatti, lasciati cadere; messaggi con richieste, nei confronti dell'adulto, di attenzione, di affetto, di relazione, di contenimento non sono recepiti oppure vengono rapidamente dimenticati o ancora risultano equivocati. Ascoltare non è un fatto meccanico ma un fatto estremamente impegnativo.

Ascoltare il ragazzo non significa chiedergli un parere e un'indicazione su “che fare”, quanto piuttosto cercare di comprendere le sue esigenze e le modalità con cui egli si pone di fronte agli eventi. Sarebbe un malinteso rispetto della personalità del minore, e della sua volontà, scaricare su di lui decisioni spesso difficili, gravide di pesanti conseguenze. Se posto di fronte ad alternative per lui comunque laceranti – chiedergli di scegliere, per esempio, tra due genitori in conflitto tra loro – significa caricarlo di una terribile responsabilità che non è in grado di gestire e che finirà inevitabilmente col provocare pesanti sensi di colpa radicalizzando, e non alleviando, la sua sofferenza senza garantirgli una via di uscita.

Ascoltare il ragazzo significa infine sapersi porre costantemente accanto a lui, per aiutarlo nel suo difficilissimo itinerario iniziatico della vita: il ragazzo ha un estremo bisogno di ottenere risposte ai suoi “perché” da parte di un adulto che gli sia vicino e gli proponga valori e significati. Il difficile compito dell'educatore – e nei confronti del soggetto in crescita ogni adulto è educatore – è quello di saper essere, nel contempo, prescrittivo ma non intrusivo, autorevole ma non autoritario, capace di sapere accettare l'allontanamento facendosi però percepire come sempre pronto ad accogliere e sollecitare il ritorno. E di essere anche capace di superare stereotipi e pregiudizi, di non restare sempre identico a se stesso ma crescere insieme al ragazzo e seguirlo così in un processo di comune sviluppo.

Gli adulti di oggi possono essere capaci di ciò se sono autenticamente adulti, imperfetti, ma adulti. Questa è la vera sfida del nostro tempo: ascoltare il ragazzo non significa – come talvolta equivocamente si dice – tornare ragazzi, ma significa saper essere compiutamente adulti, sensibili, disponibili, comprensibili, amorevoli ma anche autorevoli.

4. Un supporto necessario

Il nuovo interesse verso le generazioni più giovani, che si è venuto opportunamente sviluppando in questi ultimi anni, rischia di assumere connotati non positivi se l'attenzione al bambino come persona bisognosa di supporto nello sviluppo viene sostituita da un'attenzione al bambino come mera fonte di gratificazione per l'adulto.

È stato rilevato, nella presente Relazione, come nella complessità della nostra società ci sia la possibilità che il bambino diventi soggetto che supporta altri, più che individuo supportato; come di fronte alle nuove generazioni si pongano molti rischi, ma anche come esse stesse abbiano tante competenze, risorse e possibilità per superarli. Tuttavia i bambini e gli adolescenti non devono essere lasciati soli nel loro percorso. Sta agli adulti, genitori, educatori, insegnanti, soggetti della comunità locale supportarli nei diversi periodi di crescita, da lontano o da vicino a seconda delle necessità, dando una mano o ritirandola ma comunque fornendo loro una vigile presenza.

Perché si possa compiere in modo adeguato l'itinerario è indispensabile che il ragazzo sia – come afferma la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo – «preparato a vivere una vita individuale nella società [...] e allevato nello spirito degli ideali proclamati nella Carta delle Nazioni unite e in particolare nello spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, uguaglianza e solidarietà». Non basta, pertanto, che al ragazzo siano fornite le informazioni necessarie per conoscere la vita o che a esso sia assicurata un'istruzione e cioè una serie di conoscenze tecniche e culturali; per aiutare la costruzione di personalità capaci di essere soggetti di storia individuale e collettiva è necessario che qualcuno si ponga accanto al ragazzo proponendogli interpretazioni di una realtà che spesso gli appare assai confusa e prospettandogli valori su cui costruire il proprio impegno nella vita e nella storia.

Sembra, invece, che la funzione educativa degli adulti vada oggi sempre più indebolendosi, quasi che il concetto di educazione sia considerato sinonimo di manipolazione, ma la compresenza di forti condizionamenti sociali e di proposte educative assai deboli, di grandi opportunità e di scarse valutazioni costituisce una miscela esplosiva per tanti giovani. Eppure mai come oggi è indispensabile costruirsi una personalità forte, non facilmente condizionabile, non ripiegata narcisisticamente su se stessa, non predisposta per insicurezza al continuo cambiamento, non bisognosa di continua verifica attraverso l'approvazione di altri, non dominata dal bisogno del possesso per ritenersi valida.

È indispensabile che si aiuti il ragazzo a riconoscere che la vita si radica non solo sulla rivendicazione dei diritti ma anche sull'esercizio dei doveri e che non si cresce concedendo tutto e non richiedendo alcunché, sollecitando la richiesta di avere e trascurando l'esigenza di dare, potenziando la tendenza a fare ciò che vuole più che ciò che deve per il suo e l'altrui bene.

I ruoli di genitori e i ruoli di figli non vanno confusi. Il passaggio dalla famiglia normativa alla famiglia affettiva nella quale risulta importante condividere sentimenti, emozioni, pensieri, per quanto indispensabile e giusto, ha creato scompensi e ha tralasciato il fatto che occorre anche imparare regole e assumersi responsabilità, in primo luogo proprio in famiglia dove si sperimentano i primi rapporti sociali. Non poche ricerche mettono in evidenza come il conflitto in famiglia tra le generazioni non esista più e come si sia in presenza di una lunga adolescenza che conduce a un'uscita dalla famiglia di origine sempre più dilatata nel tempo.

A fronte di un'immagine dell'adolescenza e di gioventù di contestatori a cui si era abituati negli anni Settanta e negli anni Ottanta, si hanno oggi adolescenti senza ribellioni, in un vissuto familiare tutto sommato pacifico, che paradossalmente vanno a cercare la trasgressione in ambiti ben più pericolosi.

Occorre ricordare sempre che per crescere il ragazzo ha bisogno anche di una relazione verticale che porti non solo all'identificazione con la figura di adulto, ma anche alla possibilità di conflitti e di momenti di allontanamento, di presa di distanza e di tensione. Non è facile quindi essere un bambino o un adolescente ma non è facile neanche essere un genitore. Genitori non si nasce, lo si diventa.

Il bisogno di sostegno dei genitori è reso evidente da una molteplicità di motivazioni che più volte sono emerse nella Relazione. Si manifesta oggi nelle richieste da parte degli stessi genitori alla scuola, ai centri per le famiglie, ai consultori *teenagers*, alle diverse istituzioni e anche a esperti del privato di essere informati sulla crescita dei figli e di essere supportati nel ruolo educativo che sono chiamati a svolgere. Acquista sempre più rilevanza, quindi, la scelta di organizzare interventi sistematici di supporto familiare che debbono inserirsi in una prospettiva di lavoro di rete che coinvolga stabilmente istituzioni, privato sociale, comunità di appartenenza.

L'educazione dei genitori non può tuttavia essere intesa secondo una tradizionale logica trasmissiva del sapere, ma deve partire dagli stili educativi messi in atto, per discuterli e confrontarli, in maniera da migliorarli e rispondere sempre più precisamente ai bisogni dei figli.

Il supporto ai genitori migliora le relazioni con i bambini e gli adolescenti e aiuta, in modo indiretto, a sostenere i futuri adulti degli anni Duemila.

Un welfare state “a misura” dei più piccoli

La promozione dei diritti dei minori, e in specifico dei loro diritti sociali (alla salute, all'educazione, a un minimo di benessere e di qualità della vita), richiede che a essi siano innanzitutto assicurate le opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute.

Proprio per questo motivo le politiche per l'infanzia e l'adolescenza non devono essere un sottosettore di quelle assistenziali, ma un tratto distintivo delle politiche sociali e di quelle di cittadinanza, e richiedono piani di azione a cui devono collaborare una molteplicità di soggetti.

È dunque indispensabile introdurre le “ragioni” dei bambini e degli adolescenti nell'ambito della complessiva politica economica e sociale e, più in specifico, del complessivo processo di riprogettazione del nostro sistema di *welfare*.

1. Una politica innovativa

Il quadro dei servizi, che emerge trasversalmente nelle diverse sezioni della Relazione, consente di osservare come essi, complessivamente e attraverso sinergie incrociate, si siano in questi ultimi anni protesi verso una politica per l'infanzia e l'adolescenza piuttosto innovativa, che traduce in pratica gli orientamenti culturali su cui si è tanto dibattuto a partire dagli anni Settanta e che avevano in primo luogo portato all'approvazione e alla realizzazione della riforma sanitaria.

Si tratta infatti di una politica di *prevenzione*, nel più ampio significato del termine, sia delle malattie che del disagio sociale.

Una politica volta a contrastare i processi di emarginazione e di esclusione sociale, superando la logica sia degli interventi che sradicano i soggetti dal proprio contesto di vita (la casa, la scuola, il quartiere), sia di quelli che “etichettano” gli utenti (ne sono un esempio il superamento delle classi speciali e comunque il minor utilizzo possibile di iniziative con *target* troppo definiti).

Una politica tesa a supportare e promuovere l'infanzia e l'adolescenza in tutte le diverse espressioni e nella loro globalità.

Una politica che richiede la costante integrazione tra servizi sociali, sanitari ed educativi, proprio per offrire risposte non frammentate, che affrontino globalmente i bisogni e le aspettative di ciascun minore.

Una politica che richiede inoltre una collaborazione costante tra i servizi pubblici e i molteplici protagonisti piccoli e grandi del terzo settore – volontariato, cooperative sociali, associazioni – sempre più nella direzione di un *welfare-mix*, ma anche una politica, e l'impegno non è meno importante, che abbia la capacità di mettere in rete interventi di piccole dimensioni, legati alle vicende di un quartiere, a volte di un caseggiato, con i più vasti interventi che coinvolgono l'intera popolazione minorile (scuole, nidi ecc.).

La legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, codifica bene questi orientamenti, individuando dalle esperienze passate le buone pratiche che dovrebbero essere diffuse su tutto il territorio nazionale. Essa ha determinato uno sviluppo accelerato dell'intera politica di *welfare* riguardante i minori e il moltiplicarsi di iniziative piccole e grandi orientate all'innovazione.

Nell'assetto del *welfare state* nel nostro Paese (e in ogni singolo territorio all'interno di esso), e più in specifico nella rete di servizi alla persona, sono in questi ultimi anni in corso profonde trasformazioni. Anche le politiche per i minori sono toccate dalla complessiva riprogettazione del sistema di *welfare*.

È importante verificare costantemente se queste trasformazioni vanno a modificare le linee di orientamento precedentemente illustrate e, soprattutto, se rispettano gli obiettivi di equità e giustizia sostanziale, propri di un *welfare state* d'ispirazione universalistica, senza cioè diminuire il "dosaggio" di solidarietà della nostra stessa convivenza civile.

Il settore dei servizi alla persona ha dovuto fare i conti, infatti, in questi anni, in primo luogo, con la scarsità di risorse disponibili rispetto a un continuo aumento della domanda dovuto sia a fattori demografici (come l'invecchiamento della popolazione), che a trasformazioni dell'organizzazione sociale (l'espansione del lavoro femminile ha determinato, ad esempio, maggior domanda di servizi per l'infanzia), ma anche con l'aumento di aspettative da parte di cittadini diventati più esigenti e desiderosi di scegliere le prestazioni di cui hanno bisogno e con i fallimenti di alcune modalità di intervento, giudicate troppo burocratizzate e non personalizzate.

Le trasformazioni in corso, anche nelle realtà territoriali con una cultura sociale più innovativa e più ricche di servizi (che perciò sono impegnate a difendere alcune conquiste del passato), riguardano vari aspetti, in particolare lo sviluppo progressivo di collaborazioni tra pubblico e privato, con riferimento al privato non profit, e la riscoperta della comunità come risorsa e quindi del lavoro di comunità come strumento della politica sociale.

2. Moltiplicare le risorse

La scelta di sviluppare un rapporto di collaborazione tra enti pubblici e privato, soprattutto privato sociale (volontariato, cooperative sociali, associazionismo ecc.), è finalizzata a disporre di servizi alla persona sia più efficienti (attraverso il controllo della spesa e un miglior utilizzo delle risorse), sia più efficaci, cioè più elastici, adattabili ai bisogni delle persone, di qualità.

La sfida del *welfare-mix* presenta però per le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia anche aspetti particolari. Rimane fondamentale il ruolo dell'ente pubblico che deve programmare e controllare la rete complessiva di servizi, in modo da garantire la qualità dei servizi che affida in gestione al privato (utilizzando, per esempio, gare di appalto che non tengano conto soltanto del prezzo, ma che attribuiscano punteggio anche agli elementi della qualità e valutandone l'intervento).

In questo settore è tuttavia importante, più che in altri:

- sostenere le iniziative di auto gestione e di autotutela di cui sono capaci gruppi di famiglie che hanno esigenze analoghe;
- sostenere l'attività della molteplicità di associazioni che si occupano di bambini, adolescenti, giovani ottenendo con questo una sussidiarietà che mette effettivamente in gioco tutte le risorse della società civile.

Rilevante è anche il particolare modo in cui il rapporto tra pubblico e privato si presenta nei servizi educativi, tema su cui alcuni Comuni e Regioni si sono misurati in modo innovativo, utilizzando gli spazi consentiti dalla competenza in materia di diritto allo studio. Ciò ha permesso soprattutto il sostegno pubblico a scuole materne gestite da privati; la recente legge 62/00, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, è arrivata a definire un sistema educativo integrato di cui fanno parte pubblico e privato.

Un impulso al coordinamento è dato, come è stato già sottolineato, dalla legge 328/00, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che sistematizza organicamente molti dei temi appena affrontati: essa codifica un sistema di *welfare* "municipale e comunitario", in cui cioè sono protagonisti le autonomie locali (art. 6 e seguenti), i diversi soggetti del settore non profit (art. 5) e soprattutto i cittadini. E all'art. 16 valorizza e sostiene le responsabilità familiari, sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana, richiamando tutta la legislazione precedente in materia di sostegni economici (detrazioni fiscali, assegni di cura, reddito minimo di inserimento ecc.) e di servizi (nidi ecc.), ma soprattutto, ciò che più interessa in questa sede, richiamando i contenuti della legge 285/97.

È proprio questa norma che consente di mettere "in rete" i servizi sociali con i complessivi servizi sanitari e socioeducativi.

È perciò confermata la scelta di un *welfare* non residuale, ma basato sulla cittadinanza, in cui il principio di sussidiarietà orizzontale è interpretato come sostegno a re-

sponsabilità diffuse e non come abdicazione della parte pubblica dal farsi carico del benessere dei cittadini; espressione cioè di una prospettiva promozionale di nuove iniziative e di mobilitazione di risorse più che difensiva dei soggetti privati che operano nel sociale. E ciò pare particolarmente necessario in una società complessa dove manca un "centro" e si sono allentati i legami comunitari.

Un *welfare* che può aiutare bambini e adolescenti a crescere.

3. La riscoperta della "comunità"

Anche le politiche per l'infanzia e l'adolescenza si rifanno a un orientamento importante della complessiva trasformazione del sistema di *welfare* che è quello di valorizzare sempre più la comunità come risorsa. Attivare un lavoro di comunità vuol dire sia mettere in contatto il cittadino con le reti di sostegno formali (i servizi) e informali (familiari e amicali) che trova intorno a sé sul territorio, sia, soprattutto, promuovere e sostenere tutte quelle reti comunitarie di reciprocità e di solidarietà che spontaneamente si realizzano in una comunità.

Sono una risorsa i legami di vicinato, che consentono alle famiglie di aiutarsi reciprocamente e ai bambini di vivere insieme sul proprio territorio; sono una risorsa i genitori che si associano per risolvere insieme i problemi che li coinvolgono.

Un'iniziativa utile per promuovere collaborazioni è anche quella delle banche del tempo, sostenute da alcuni Comuni e spesso gestite da associazioni di volontari. Esse prevedono scambi di ore tra famiglie negli ambiti più diversi, compresi quelli della cura dei figli.

Solidarietà e reciprocità sono inoltre patrimonio culturale proprio dei diversi soggetti del settore non profit, molti dei quali si occupano di infanzia e adolescenza, che non possono non contribuire a creare l'*humus* necessario alla crescita delle comunità.

Lo stesso *welfare-mix*, dunque, produce una valorizzazione della comunità.

Quest'insieme di presenze e di relazioni rendono la comunità "competente", cioè capace di sostenere e aiutare l'intervento sociale più tradizionale. Si pensi all'aiuto offerto da altre famiglie e bambini all'inserimento dei bambini handicappati nelle scuole, nelle attività sportive, nelle attività per il tempo libero; si pensi alla capacità di una comunità di confrontarsi con la devianza; si pensi al più recente problema dell'accoglienza ai bambini stranieri.

Per quanto riguarda l'infanzia e l'adolescenza, si può anche parlare di una comunità "educante", proprio perché il radicamento positivo dei bambini e degli adolescenti nei contesti "normali" di crescita (famiglia, scuola, quartiere) aiuta l'attivazione di risorse autonome di tutti i soggetti che devono potersi sentire comunità per agire insieme alla ricerca della soluzione ai loro problemi.

Ciò naturalmente nella consapevolezza della continua trasformazione dello spazio in cui avvengono comunicazioni e relazioni: la più elevata mobilità degli individui, ma

soprattutto le nuove tecnologie (Internet), costituiscono quotidianamente nuove commissioni tra diversi contesti geografici e sociali.

Proprio in questo contesto, in cui locale e globale si mescolano, ripartire dal territorio può essere ancora più necessario; il radicamento territoriale può diventare “capitale di fiducia” per sostenere più ampie esplorazioni.

Ciò richiede il potenziamento di luoghi di incontro formali, come centri sociali, centri gioco, impianti sportivi, ma anche informali come i bar, le “baracchine” dei gelati, le panchine dei parchi, le piazze per giocare a pallone, le piste ciclabili.

L'intervento sociale si interconnette, così, con tutti quei programmi intersettoriali e multidisciplinari attivati da vari Comuni italiani che riguardano la qualità della vita delle città.

Si raggiungono in questo modo altri importanti obiettivi: lo sviluppo del senso di appartenenza alla comunità che aiuta, tra l'altro, ciascuno nella costruzione della propria identità, ma anche una responsabilizzazione che fa maturare nei bambini e negli adolescenti le virtù civiche. Si tratta, in sostanza, di un'“educazione civica attiva”.

In sintesi, gli elementi di reciprocità, fiducia e identità sono “tracce” di comunità, che hanno a che fare con il vivere sociale di ciascuno e restano riferimenti importanti per chiunque operi nel territorio.

Più in specifico, la realizzazione del lavoro di comunità richiede cambiamenti nei servizi sociali ed educativi, che non dovranno essere più soltanto erogatori di prestazioni, ma saper produrre grandi capacità di ascolto, di dialogo, di orientamento nei confronti sia di ciascun minore e di ciascuna famiglia (che saranno guidati a utilizzare tutte le risorse formali e informali offerte dal territorio), sia della comunità nel suo insieme.

Promuovere un ambiente amico dei bambini

È stato appena ribadito come nel processo di crescita è fondamentale non solo la famiglia ma anche l'ambiente umano in cui va sviluppandosi la personalità. Per questo il tema della città a misura di bambino è divenuto un tema centrale nella complessa e articolata strategia di promozione della personalità minorile e dei suoi diritti, come emerge da più parti nella presente Relazione.

La città può essere autenticamente amica dei bambini – e quindi non solo non ostacolare ma positivamente agevolare il loro itinerario di sviluppo – nella misura in cui riuscirà a contrarre alcune situazioni di negatività che rendono oggettivamente per tutti precaria, difficile, stressante l'esistenza. Non si tratta solo di realizzare una migliore vita dei soggetti in formazione assicurando loro, nelle città, più spazi vivibili e migliori strutture di servizi, anche educativi, ma occorre parallelamente affrontare il tema più generale delle patologie sociali che i grandi agglomerati urbani dell'epoca moderna provocano. Se la città sarà invivibile per gli adulti essa sarà inevitabilmente invivibile anche per i ragazzi e viceversa.

1. Superare le patologie della città

La città oggi finisce con il costituire spesso un ambiente insicuro per tutti: nelle metropoli moderne, in cui vive oramai la maggioranza della popolazione, la concentrazione degli affari e dei traffici sviluppa una criminalità che tende non solo a innestarsi nella produzione della ricchezza, ma anche a dare risposta a una considerevole domanda di merci e di prestazioni illecite acquisendo, controllando e difendendo a qualunque costo le zone territoriali da sfruttare. Inoltre la criminalità si sviluppa più facilmente nell'ambiente urbano perché trova più ampi margini di clandestinità, e quindi di impunità, e un minore controllo sociale.

Nelle città, il bambino vede fortemente compromesso il suo processo di sviluppo, non solo perché è soggetto a maggiori pericoli per la sua integrità fisica e morale e per-

ché nelle pieghe della città può annidarsi più facilmente – ed essere meno riconoscibile – l'abuso e lo sfruttamento dei minori. La percezione dei pericoli della città può indurre molti genitori a trattenere il bambino nell'isolamento casalingo oppure a fargli frequentare altri bambini soltanto in ambienti strutturati e fortemente sorvegliati. Ma nell'isolamento della propria casa o nelle attività totalmente organizzate dall'adulto è difficile crescere se a queste non si affiancano ambiti di esplorazione personale più liberi in cui potersi sperimentare direttamente. Le rappresentazioni sociali della città incidono anche in altri modi sul percorso di crescita: se si presenta al ragazzo una città tutta malata, cattiva, nemica si rischia che chi si affaccia alla vita finisca col costruirsi una personalità timida e insicura.

La città moderna è una città spesso senza identità e profondamente divisa: mentre nei piccoli o medi agglomerati umani tutti gli abitanti si sentono appartenenti a un'unica realtà, nelle città – rigidamente divise in quartieri, borgate, periferie estreme, fortemente differenziate per tipologia di abitanti, per maggiore o minore presenza di servizi, per confortevolezza o no delle abitazioni – si realizza non solo una frammentazione, e quindi una disgregazione sociale, ma anche la percezione di un uso assai sperequato e discriminatorio dei servizi. Si sviluppa così, inevitabilmente, in alcuni la sensazione di essere in una situazione di marginalità, di essere in qualche modo “fuori gioco”.

Se all'emarginazione sociale prodotta da una certa strutturazione dell'ambiente si aggiunge la fisiologica emarginazione giovanile, la miscela rischia di divenire esplosiva. Per sentirsi e apparire visibili, in un contesto che tende altrimenti a ignorarli, i ragazzi sono spinti a ricorrere anche alla violenza pur di essere, in qualche modo, protagonisti sui palcoscenici della vita sociale; l'impotenza e le frustrazioni accumulate nel processo di inserimento esplodono facilmente in un ribellismo fine a se stesso. La violenza giovanile nelle scuole (il cosiddetto bullismo scolastico) o la violenza negli stadi (basti pensare ai gruppi tifosi “ultra”, con i loro riti, il loro gergo, le loro mitologie) sono indicative dell'emarginazione che cerca di uscire, attraverso l'imbocco di scorciatoie, dalla sua invisibilità.

La città moderna è anche una città “secolarizzata”, come qualcuno l'ha definita, perché si è trasformata in mera macchina per abitare e produrre perdendo progressivamente quella dimensione comunitaria, politica e culturale, che era propria della città antica. La città moderna è divenuta così la città dell'isolamento e della povertà relazionale; alla compresenza di più “luoghi” significativi, in cui si sviluppavano e si costruivano identità diverse, si è sostituita la realtà dei “non luoghi”: di spazi cioè che non hanno funzione né identitaria né relazionale.

Questo, che condanna all'isolamento gli adulti e che rischia di mettere in crisi la loro identità, è negativo a maggior ragione per i giovani che hanno un estremo bisogno di trovarsi, confrontarsi, utilizzare gli spazi aperti per sperimentare se stessi e la propria voglia di stare insieme. I “non luoghi” in cui si incontrano gli adolescenti diventano spesso espressioni di profondo disagio e di isolamento anche se di gruppo.

2. Non demonizzare la città

Eppure la città moderna non va demonizzata, come non sarebbe intellettualmente onesto idealizzare la vita rurale di una volta che imponeva anch'essa pesi insostenibili agli esseri umani e forti contraddizioni. Per diminuire e superare le patologie sociali della città moderna appare piuttosto indispensabile ripensare a un modello nuovo di città, più attenta alle esigenze umane, e ricostruire nella città una nuova capacità di uscita dall'individualismo isolante per aprirsi a una solidarietà tra le persone.

Solo così si assicureranno ai “bambini del cemento” – come icasticamente sono stati chiamati – condizioni di vita che consentano un effettivo itinerario di sviluppo verso una compiutezza umana.

Le politiche di sviluppo degli enti locali devono impegnarsi, e già in parte si impegnano, come è stato sottolineato, per costruire antidoti che consentano, malgrado le difficoltà della città, una migliore occasione di crescita umana dei soggetti in formazione.

Si rende, quindi, sempre più necessario:

- aumentare, soprattutto nella città, il numero dei servizi socioeducativi che consentano una socializzazione adeguata dei bambini;
- predisporre progetti d'intervento per la bonifica di quelle situazioni ambientali causa di patologie sociali;
- istituire per i soggetti in formazione e in particolare situazione di disagio, specie nel periodo preadolescenziale e adolescenziale, occasioni per consentire un'animazione educativa e culturale e un'adeguata socializzazione, dando spessore creativo ai bisogni di comunicazione, di esplorazione, di progettazione, d'immaginazione, di avventura, di movimento, che sono spesso mortificati dall'ambiente innaturale della città moderna.

L'impegno non può limitarsi a realizzare strutture che tendano a ridurre i guasti provocati dalle carenze dell'*habitat* urbano. Deve anche essere sviluppato un impegno – in positivo – a sfruttare pienamente le potenzialità che la città offre, per attuare un sistema integrato di agenzie formative sul territorio e trasformare la città in città educante, poiché è ormai evidente che la scuola rimane importante ma non è l'unico sistema formativo e che il percorso educativo deve avvalersi di una molteplicità di protagonisti diffusi sul territorio e strettamente correlati. Il tempo e il sistema formativo extrascolastico divengono oggi essenziali, specie nella città, per sviluppare un sapere che sarebbe mortificato e reso insufficiente se recluso esclusivamente entro le mura della scuola o di casa. La città da problema deve divenire risorsa.

3. Gli interventi per costruire una città a misura di bambino

Nella parte relativa alle attività di promozione, che si sono sviluppate in questi anni, si è già dato conto delle molte iniziative assunte per rendere le città più vivibili per i soggetti in formazione. Qui, sia pure sommariamente, appare opportuno ricordare che, sulla base della legge 285/97, sono stati sviluppati una serie di interventi per realizzare un più proficuo rapporto bambini-spazi urbani. Gli interventi effettuati possono essere raggruppati nelle quattro macroaree tipologiche seguenti.

- Interventi sugli *spazi* intesi come luoghi per il gioco, il tempo libero, per migliorarne la sicurezza, la fruibilità, la mobilità, l'autonomia di movimento. Sono riconducibili a questa area le tipologie di intervento che prevedono la creazione di spazi attrezzati sia all'aperto che in edifici particolari per il gioco, la scoperta, l'avventura, l'aggregazione, lo sport; la riqualificazione delle aree verdi, dei cortili condominiali; la creazione di città più sicure attraverso "percorsi" pedonali guidati e protetti, dotati di specifica segnaletica per i bambini per esempio da casa a scuola; la facilitazione della mobilità tramite la creazione di piste ciclabili e iniziative "spot" per "sgombrare" le città dalle auto.
- Interventi sulla *cultura* del rapporto bambini e spazi urbani attraverso iniziative di animazione, sensibilizzazione, divulgazione, studio, formazione, educazione permanente. Sono compresi in quest'area l'organizzazione di seminari, corsi di formazione, giornate di studio rivolti sia agli amministratori degli enti locali e degli uffici tecnici, sia agli architetti e alla cittadinanza, per creare nuove competenze negli operatori e diffondere in tutti una nuova sensibilità che dedica maggiore attenzione alle esigenze dei bambini nella fruizione della città. Fanno parte di quest'area l'organizzazione di momenti di animazione, feste, iniziative informative sullo "stato di salute" della città con riferimento all'infanzia, azioni di comunità ed educazione permanente che vedono i vigili, i commercianti, gli anziani preoccuparsi per rendere sicura e accogliente la città per i giovani cittadini.
- Interventi sulle *strategie* di coinvolgimento e partecipazione attiva per la progettazione, pianificazione e governo della città. Le tipologie comprese in quest'area fanno riferimento, anche attraverso all'utilizzo degli strumenti e dei metodi di progettazione partecipata, alla definizione dei piani urbani della mobilità, dei piani regolatori, di guide sulla città, sulle opportunità e i servizi esistenti, sui musei e la fruizione di beni culturali, sulla progettazione di arredi e spazi interni di ludoteche, biblioteche, cortili scolastici, condominiali, spazi gioco.
- Interventi *misti*, che abbracciano due o tre delle precedenti macroaree. Fanno parte di questo insieme anche le iniziative riconducibili al progetto del Ministero dell'ambiente sulle città amiche delle bambine e dei bambini, che prevedono un approccio globale, urbanistico e sociale, alla vivibilità della città.

I progetti di queste quattro macroaree, realizzati nel primo triennio di applicazione della legge 285/97, corrispondono all'11,4% dei progetti approvati e sono equamente ripartiti tra le diverse aree geografiche del Paese.

L'azione intrapresa va sicuramente continuata e potenziata poiché possa davvero imporsi come espressione di un rinnovato modo di pensare alla città e al benessere dei bambini.

Aprirsi alla pluralità

Nella Relazione si è sottolineato come l'incontro con le differenze culturali sia un evento sempre più diffuso e quotidiano, nelle scuole, nei luoghi di aggregazione, nei servizi educativi e sociali a fronte di un saldo migratorio con l'estero positivo e costantemente in crescita.

Si incontrano gli altri grazie ai molteplici scambi interpersonali, a causa degli spostamenti, delle migrazioni, ma anche dell'ampliamento delle possibilità di comunicazione a distanza. Per questo motivo formarsi alla comunicazione interculturale, a stabilire modi di cooperazione, alla prevenzione e gestione dei conflitti è un compito che riguarda un numero crescente di persone e che richiede la consapevolezza della diversità e della complessità dell'incontro tra soggetti e culture, tra cornici culturali e matrici percettivo-valutative differenti.

Una dimensione irrinunciabile della formazione attuale destinata sia ai bambini e ai ragazzi, sia agli operatori e agli adulti in genere è lo sviluppo e la promozione dell'educazione interculturale, in grado di rispondere alla necessità del riconoscimento dell'alterità e della differenza. Un riconoscimento che non si esaurisce soltanto nel prendere atto che in una classe il bambino autoctono siede vicino a chi viene da lontano, ma che si protende verso una più matura comprensione di quella che è, e di dove sta andando, la società plurale. In sostanza ciò equivale ad accettare che le migrazioni, specie quelle dal Sud del mondo e dall'Est dell'Europa, sono diventate un fatto strutturale del mondo attuale, non un evento circoscrivibile e contingente.

1. Nuovi modi di essere e pensare

La pedagogia interculturale parte dalla convinzione, suffragata dalle riflessioni sociologiche e antropologiche, che l'interazione tra le culture sia un dato di fatto entro il quale la ragione deve prevalere sul caso. Ragione che, in linguaggio pedagogico, signifi-

ca mediazione e fiducia nelle possibilità che ciascuno possa imparare a conoscere il mondo dell'altro, a comprenderne punti di vista e modi di essere differenti, a negoziare e interagire con essi.

La pedagogia interculturale – che negli anni passati ha oscillato tra il polo della difesa delle differenze e delle specificità culturali e il polo dell'adattamento e dell'integrazione – trova oggi una sintesi importante che si esprime soprattutto in due direzioni:

- delineare le strategie migliori (dal punto di vista organizzativo e delle finalità) perché soggetti portatori di culture e di origini culturali diverse possano imparare a comunicare tra loro indipendentemente dalle differenze di lingua, comportamenti culturali e credenze, riconoscendosi nel principio che la comunicazione è possibile e che lo scambio è fonte di sapere e di arricchimento;
- delineare una linea di condotta contro i pericoli già evidenti, o sempre pronti a esplodere, di tipo razzista, che è compito dei luoghi educativi prevenire e contrastare, più che a parole, con fatti educativi, cercando di scoprire, attraverso l'esercizio di una reciprocità conoscitiva e della cooperazione, gli stereotipi e i pregiudizi.

Interculturale significa necessariamente – dando tutto il suo senso al prefisso *inter* – interazione, scambio, apertura, reciprocità, solidarietà obiettiva. E ancora, dando il pieno senso al termine “cultura”, riconoscimento dei valori, dei modi di vita, delle rappresentazioni simboliche alle quali si riferiscono gli esseri umani, individui e società, nelle loro relazioni con l'altro e nella comprensione del mondo, riconoscimento delle loro diversità, riconoscimento delle interazioni che intervengono di volta in volta tra i molteplici registri di una stessa cultura e fra differenti culture, nello spazio e nel tempo.

Questa definizione, utilizzata dall'Unesco intorno agli anni Ottanta, alla quale si richiamano molti documenti italiani elaborati successivamente, sottolinea i concetti chiave di “interazione culturale” e di “riconoscimento delle diversità” che sono alla base dell'educazione interculturale e propone una nozione di cultura considerata in senso ampio, non limitato alle forme “alte” del pensiero e dell'agire, ma estesa all'intero modo di vivere, di pensare e di esprimersi di un gruppo sociale.

I temi dell'interculturalità richiamano dimensioni e aspetti diversi che hanno tutti a che fare con le complessità sociali e culturali, con le modificazioni profonde in atto nelle scuole e nei servizi educativi, con le sfide, le scelte, le competenze e le negoziazioni che si presentano e si rendono necessarie nelle relazioni interculturali e interetniche.

L'educazione interculturale promuove quindi un processo di confronto e di scambio, di cambiamento reciproco, ribadendo l'unità e la convivenza democratica nello stesso tempo, e delinea un progetto.

2. Storie diverse, orizzonti comuni

La pedagogia interculturale nella sua accezione più forte viene a coincidere di fatto con la missione stessa della scuola e dei servizi educativi nel tempo di oggi, tempo della pluralità. Missione che presuppone, per dirla con Edgar Morin:

«arte, fiducia e amore e che cerca di:

- fornire una cultura che permetta di distinguere, contestualizzare, globalizzare, affrontare i problemi multidimensionali;
- preparare le menti ad affrontare le incertezze, scommettendo per un mondo migliore;
- educare alla comprensione e alla relazione fra vicini e lontani;
- insegnare l'affiliazione al proprio Paese e all'Europa, alla sua storia e alla sua cultura;
- insegnare la cittadinanza terrestre nella sua unità antropologica e nelle sue diversità individuali e culturali».¹

Se questo può costituire una sorta di manifesto dell'interculturalità, un progetto per tutti i bambini e i ragazzi – autoctoni e immigrati – esso può diventare operativo e svilupparsi attraverso azioni e attenzioni molteplici.

Esse devono favorire quanto segue.

- L'integrazione di chi viene da lontano, attraverso dispositivi e risorse in grado di sostenere un'accoglienza competente e di qualità e di garantire opportunità equivalenti a tutti gli alunni (strumenti plurilingue, docenti aggiuntivi, formazione degli insegnanti, elaborazione di materiali didattici innovativi, modelli organizzativi in grado di rispondere ai nuovi bisogni ecc.).
- L'educazione linguistica in un contesto plurilingue, che richiede nuove consapevolezze didattiche e la capacità di considerare il proprio codice, sia come oggetto, sia come veicolo di apprendimento (italiano come seconda lingua per comunicare e per studiare), e che richiede anche di considerare la situazione plurilingue (composta di codici diversi, scritti e orali) come un arricchimento e una *chance* per tutti, e non come un ostacolo all'apprendimento.
- Strategie di intervento contro pregiudizi e stereotipi, in grado di rintracciare e di comprendere le basi dei pregiudizi (semplificazione della realtà dal punto di vista cognitivo; bisogno di appartenenza che spinge a riconoscersi nei gruppi dei simili e ad avversare chi è diverso; relazioni interetniche conflittuali e rappresentazione "irrigidita" dell'altro) per poter agire su di esse sia sul piano cognitivo e delle informazioni sul mondo, sia sul piano dell'affettività e della relazione.

¹ Morin, E. *La testa ben fatta: riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, trad. it., Milano, Raffaella Cortina, 1999.

- L'incontro, il confronto e lo scambio tra infanzie, adolescenze e storie diverse, creando luoghi "buoni" di aggregazione nel tempo scolastico ed extrascolastico, nel quartiere e nelle città; luoghi nei quali ciascun bambino e ragazzo può stabilire relazioni, amicizie e legami sulla base del suo essere "qui e ora", dei suoi bisogni, progetti, emozioni, e non sulla base di appartenenze predefinite (centri gioco, attività sportive, spazi ludici e di scoperta ecc.).
- La conoscenza della propria e dell'altrui storia e cultura, intesa, come è stato già detto, in senso dinamico, evolutivo, frutto di intrecci e di scambi, conseguenza di spostamenti, migrazioni, cambiamenti.
- La conoscenza dei diritti di ciascun bambino, uomo, donna, dovunque essi vivano, e la consapevolezza che essi sono ancora lontani dall'essere rispettati e attuati. A questa si accompagna la consapevolezza del fatto che le tradizioni meritano di essere rispettate solo nella misura in cui esse sono "rispettabili" perché rispettano i diritti fondamentali di tutti i bambini; rispettare tradizioni o leggi discriminatorie equivarrebbe infatti a disprezzare le loro vittime.

Attenzioni e proposte per un progetto interculturale che si proponga di "aprire le menti e il cuore" e di costruire orizzonti comuni per tutti i bambini e ragazzi, a partire da storie, riferimenti, biografie differenti. Sono queste le azioni che si auspica possano avvenire costantemente in tutte le agenzie educative negli anni a venire.

La partecipazione dei bambini e degli adolescenti

È dalla fine degli anni Novanta che in Europa – e anche in Italia – si inizia a ragionare e discutere sull'opportunità di considerare i bambini, gli adolescenti e i giovani soggetti portatori di precisi diritti civili, politici e sociali e doveri verso la società.

Sviluppare il tema di questa parte della Relazione richiede però alcune precisazioni: cosa si intende per “partecipazione” e a che cosa la si riferisce (cioè a quale contenuto si desidera che i bambini partecipino). Successivamente è possibile affrontare l'aspetto delle condizioni per un'effettiva partecipazione dei bambini e le modalità con cui questa può esprimersi e svilupparsi.

1. Il senso del partecipare

Partecipare è un verbo che assume rilievo e qualifica il suo significato in rapporto all'attività e alla funzione “a cui si prende parte”.

Alla luce di questa premessa va riconosciuto che i bambini fin dal momento successivo alla nascita partecipano. La loro partecipazione è emotiva, essi vivono esperienze che risultano significative e importanti sotto molti profili (sia se “positive” che “negative”) dalle quali nasce il desiderio di condividere e far partecipare ad altri (ai genitori, ai fratelli – quando ci sono – o più facilmente, oggi, agli amici) le proprie emozioni, i propri apprendimenti, le proprie esperienze.

Ugualmente, fin da piccoli, i bambini, sia in famiglia sia in ambienti che stimolano la socializzazione orizzontale (come il nido e la scuola materna, la ludoteca, il parco giochi o più semplicemente il cortile sotto casa), desiderano ed esprimono direttamente la richiesta di partecipare a gioie, esperienze, emozioni di altri bambini e di altri adulti. Desiderio che si manifesta – nel senso che essi comprendono ed esprimono compartecipazione – anche in situazioni caratterizzate da emozioni e situazioni dolorose e non solo piacevoli.

Per il bambino tutto ciò è partecipazione, intendendo per partecipazione il “prendere parte” o il “far prendere parte” a qualcosa (sentimento, emozione, esperienza, apprendimento ecc.).

Con il crescere dell'età diventa possibile, nella famiglia e nel gruppo sociale di riferimento, anche un altro tipo di partecipazione: essere protagonisti in quanto si contribuisce a prendere delle decisioni.

In famiglia ciò può concretizzarsi nell'essere coinvolti in decisioni per loro soggettivamente “importanti” quali il cambiare casa, dove andare in vacanza, come organizzare una festa, quale regalo fare a un amico, far entrare in casa un gatto o un cane ecc.

Il gruppo sociale dei bambini può essere identificato nel proprio piccolo “gruppo” di riferimento, sia esso legato allo spazio nelle vicinanze della casa piuttosto che nell'oratorio o in strada. In questi ambienti il bambino può partecipare in quanto contribuisce a prendere decisioni sul gioco da fare insieme, sulla festa da organizzare, su come recuperare e utilizzare un oggetto (per esempio una vecchia bici, un carretto ecc.), sul colore da dare ai propri giochi o all'ambiente in cui ci si trova (è sufficiente ricordare in quanti vecchi film ci sono bambini che costruiscono case sugli alberi che autogestiscono nel modo più assoluto, disponendo arredi e definendo la finalizzazione degli ambienti e delle attrezzature).

Sempre con il crescere dell'età, diventa possibile per il bambino e il ragazzo vivere una terza dimensione della partecipazione, quella legata alla gestione sociale della scuola, di organizzazioni a cui appartiene, del territorio, fino ad arrivare alla partecipazione politica in senso stretto.

In altri termini il bambino può giungere a caratterizzare la propria presenza nella società (e nei luoghi organizzati di questa) in modo tale da essere non solo “oggetto” ma “soggetto” in qualche misura corresponsabile e condeterminante di tutte le decisioni sociali che lo coinvolgono.

Infine, non si può dimenticare che lungo tutto l'arco della vita, e quindi anche dell'età evolutiva, l'individuo partecipa ad attività organizzate da altri: va al cinema, assiste a uno spettacolo, partecipa a una festa, usufruisce di un servizio di qualsiasi genere, in modo continuativo o saltuario, in modo più o meno intenso, senza che ciò determini necessariamente il divenire soggetti attivi. Anche questa è considerata partecipazione.

Questi esempi sono sufficienti per rendere conto dell'impossibilità di circoscrivere il concetto di partecipazione, che si espande costantemente. Nella definizione di partecipazione entrano in gioco, infatti, molteplici punti di vista – sociologico, psicologico, pedagogico, economico, giuridico – e ciascuno di essi apporta qualcosa di specifico alla definizione.

Il dibattito scientifico sul significato di questo termine è ancora aperto e ogni definizione presenta sempre margini di incertezza che nel contempo, però, costituiscono spazi di apertura e di sperimentazione possibile.

Alla luce di queste considerazioni è possibile delineare una prima idea di partecipazione come possibilità di rendere concreti i diritti di parola, di essere informati, di cittadinanza attraverso il protagonismo diretto e l'assunzione di responsabilità.

Alcune ricerche condotte a livello europeo o italiano, che hanno avuto tra gli oggetti di indagine anche la dimensione della partecipazione dei ragazzi alla vita sociale, hanno dimostrato come i bambini e gli adolescenti partecipino a loro modo attivamente alla vita sociale attraverso l'adesione ad associazioni di volontariato, ad associazioni culturali-ricreative o ad associazioni spontanee o informali, ma anche attraverso la visione del telegiornale o i dibattiti di attualità. Molteplici modalità quindi di partecipare, molteplici interpretazioni.

2. La partecipazione dei bambini alla vita sociale

Oggi si parla tantissimo di partecipazione dei bambini alla vita sociale.

I motivi di questa consistente attenzione sono collegati a tre necessità:

- formare cittadini più consapevoli e partecipi per il futuro della società;
- adempiere alla *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* e alle raccomandazioni europee;
- trasformare la realtà attuale in modo da renderla maggiormente adeguata alle esigenze di bambini, adolescenti e famiglie.

Per quanto riguarda il primo punto è ormai assodata la crisi della partecipazione alla vita politica nelle società economicamente avanzate. Essa vede nella progressiva astensione dall'esercizio del diritto/dovere di voto nelle elezioni politiche, amministrative, referendarie, il suo aspetto simbolo di maggiore rilievo e da tutto ciò è venuta l'idea di una possibile via di uscita nell'investimento sulle giovani generazioni affinché, almeno esse, possano evitare di perdere completamente il senso della partecipazione sociale e politica.

Di fatto questa fase di distacco e presa di distanza sempre più netti dalla vita sociale e politica investe già concretamente i bambini e i giovani, poiché essi vedono e osservano adulti sempre più disillusi o disinteressati verso la "cosa pubblica".

In questo senso il rilancio dell'interesse verso la partecipazione sociale e la partecipazione effettiva si presenta come compito sociale e educativo particolarmente complesso, poiché non è possibile "cambiare" chiedendo solo ai bambini di farlo.

Esso richiede un impegno consistente di molti soggetti, al fine di sviluppare nelle persone un processo di alfabetizzazione civica, politica ed economica, finalizzato ad acquisire le conoscenze di base sull'ordinamento politico e il sistema giuridico del proprio Paese, sui meccanismi di funzionamento delle istituzioni e della società e sui meccanismi che regolano la vita economica e sociale, condizione necessaria per formarsi

opinioni e per arrivare a esprimere opinioni e interessi e a organizzarsi in funzione della realizzazione dei propri desideri sociali.

A questo compito è chiamata tutta la società, dalla famiglia alla scuola, dalle formazioni sociali alle istituzioni pubbliche.

L'inefficace realizzazione contribuisce senza dubbio al precoce sviluppo di sentimenti di fastidio, diffidenza, o indifferenza nei confronti della vita politica, come quelli che vengono emergendo da molte ricerche condotte con adolescenti e giovani interpellati sul proprio rapporto con la politica e sul modo di percepirla.

Sotto questo profilo l'età dell'adolescenza emerge in tutta la sua centralità poiché è in questa età che si costruiscono le cognizioni, i valori e gli atteggiamenti su cui si basa il comportamento politico da adulti.

Il tema della partecipazione dei bambini alla vita sociale e politica è pienamente entrato a far parte del diritto internazionale a partire dall'approvazione e ratifica della *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo*, più volte citata in questa Relazione. In particolare agli artt. 12, 13, 14 e 15 la Convenzione dichiara i diritti/doveri dei bambini alla partecipazione e il dovere degli adulti di predisporre condizioni e strumenti per rendere esigibile tale diritto.

L'idea di fondo della Convenzione è di trasformare il bambino da soggetto irresponsabile a cittadino consapevole. È una prospettiva culturale che, al giorno d'oggi, soprattutto nei Paesi ad alta industrializzazione è difficile da percepire vista la progressiva riduzione del numero dei bambini e il ridursi degli spazi di autonomia loro disponibili.

Un secondo documento di particolare importanza per la tematica della partecipazione è la *Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale*. Il documento è stato prodotto dal Consiglio d'Europa (Conferenza permanente dei poteri locali e regionali – Sottocommissione della gioventù) nel 1990 con una duplice funzione:

- nei confronti degli enti locali, vincola ad attuare una politica giovanile globale che privilegi la dimensione associativa (non i giovani come singoli ma come gruppi, formali o informali);
- nei confronti dei giovani, prevede una loro partecipazione attiva all'elaborazione di tali politiche, considerandoli non meri fruitori di servizi preconfezionati ma soggetti e protagonisti attivi.

La Carta propone due modalità organizzative di partecipazione dei giovani ai processi decisionali, strutturate in organismi riconosciuti ufficialmente: una Commissione per la gioventù (spesso denominata Consulta giovani), luogo di sviluppo di una logica politica pensata con e per i giovani e avente la funzione di coordinamento e collaborazione oppure la struttura di cogestione che prende la forma di un Consiglio comunale dei giovani e ha le stesse funzioni di un Consiglio comunale in quanto prevede la gestione di un bilancio annuale (che rappresenta la gran parte del bilancio giovanile stanziato dall'amministrazione).

Un terzo documento, del marzo 1999, del Parlamento europeo, la risoluzione n. A4-0100/99, su una *Politica della gioventù per tutta l'Europa*, ribadisce orientamenti da tempo evidenziati a livello europeo.

Un'altra dimensione dell'attenzione del bambino alla partecipazione è relativa al miglioramento delle condizioni di vita dei bambini.

Il punto di partenza è la constatazione che sul piano della qualità della vita nelle città attuali è l'infanzia che paga il prezzo più alto rispetto a tutte le altre fasce d'età; l'emergenza non è solo di tipo ambientale, ma riguarda anche il versante dei processi di socializzazione e delle capacità relazionali. È stato già sottolineato come le scelte urbanistiche degli adulti influenzano, a volte pesantemente, l'attuale condizione infantile e adolescenziale delle città, con la scomparsa quasi totale della dimensione del gruppo amicale di vicinato, fondamentale sul piano relazionale e ludico e per la progressiva assunzione di autonomia rispetto all'ambiente familiare.

Molti pedagogisti e psicologi hanno avanzato così l'idea di riformulare le basi del progetto educativo, attualmente dominante, puntando su obiettivi di attivazione e responsabilizzazione nella realtà comunitaria e cittadina (educazione alla cittadinanza attiva).

Questi temi sono alla base di un'iniziativa che coinvolge molte città europee che hanno costruito fino dal 1990 la *Carta delle città educative*.

La città sarà educativa quando riconoscerà, eserciterà e svilupperà, accanto alle sue funzioni tradizionali (economiche, sociali, politiche e di prestazione di servizi), una funzione educativa ovvero quando assumerà un'intenzionalità e una responsabilità circa la formazione, la promozione e lo sviluppo di tutti i suoi abitanti, a cominciare dai bambini e dai giovani.

Si tratta evidentemente di una prospettiva nuova per chi ha responsabilità di programmazione sugli spazi urbani e sulla vita delle famiglie e dei bambini. Si tratta di:

- chiedere ai bambini che vivono un territorio cosa vogliono per la loro città e cosa sono interessati a fare direttamente;
- aiutarli a definire un progetto concreto di azione e a porlo in essere.

In questa direzione è possibile registrare in tutta l'Europa e anche in Italia, seppur in leggero ritardo rispetto agli altri Paesi europei, lo sviluppo di molte esperienze di progettazione partecipata finalizzate alla ristrutturazione di spazi verdi (parchi, giardini ecc.), di luoghi di transito e sosta (vie, corsi, piazze ecc.), di spazi interni ed esterni di scuole, condomini ecc.

È bene qui ricordare come si siano in questi anni sviluppate varie modalità concrete della partecipazione alla vita sociale che vanno dai Consigli comunali dei ragazzi, alle Consulte giovanili a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale, allo Statuto dei diritti e doveri degli studenti e ai Consigli provinciali degli studenti.

3. Orientamenti culturali e metodologici per la partecipazione

Le riflessioni sin qui proposte e le esperienze brevemente riportate hanno evidenziato come la partecipazione costituisca contemporaneamente un obiettivo delle politiche per l'infanzia e per i giovani e un aspetto di metodo che caratterizza gli interventi rivolti a bambini e giovani, e come vada promossa negli anni a venire.

In sintesi è possibile immaginare a livello operativo di scindere il concetto della partecipazione in riferimento a prospettive differenti e complementari:

- la partecipazione come il diritto a essere inclusi, ad assumere dei doveri e delle responsabilità nella vita quotidiana a livello locale;
- la partecipazione come il diritto di influenzare democraticamente i processi rilevanti della propria vita;
- la partecipazione come possibilità di contribuire all'elaborazione di politiche pubbliche.

È proprio questa tripla valenza che determina la necessità di guardare alla partecipazione dei bambini e dei giovani in termini di processo continuo che può migliorare e intensificarsi. I bambini e i giovani possono vedersi conferire progressivamente più responsabilità, più compiti e arrivare a una capacità di mettere in opera i loro progetti in totale autogestione.

Si può parlare di una spirale della partecipazione: un processo di questa natura può essere considerato un procedimento in grado di generare un livello di partecipazione sempre più forte e autonomo.

Tuttavia, in questo processo, bisogna riconoscere e avere chiari i ruoli svolti dalle diverse agenzie.

La partecipazione richiede fiducia e stima in se stessi e negli altri, e la fiducia non compare all'improvviso nella vita di bambini e adolescenti se, in modi più diversi, non è stata già sperimentata prima.

In questo senso la famiglia e la scuola rimangono i primi ambiti ove i bambini e gli adolescenti possono conoscere il valore e il senso della partecipazione. Certamente non sono gli ambiti in cui la partecipazione si deve esaurire, anzi è opportuno che il territorio offra il più ampio numero e la più ampia varietà possibili di occasioni per favorire l'avvicinamento e la sperimentazione diretta di tipo partecipativo, ma senza conferme da parte di famiglia e scuola anche queste esperienze rischiano di non incidere a fondo nei modelli di relazione sociale e nelle rappresentazioni che bambini e adolescenti costruiscono della società e del suo funzionamento, dei ruoli di potere e delle loro funzioni, delle relazioni tra istituzioni e cittadini, del ruolo delle formazioni sociali.

Famiglia e scuola al loro interno dovrebbero far sperimentare a bambini e adolescenti che è possibile apprendere, scambiarsi informazioni e utilizzarle, dialogare e discutere in modo aperto e leale; poter esporre le proprie idee senza essere immediatamente giudicati; fare le cose mettendoci impegno e serietà; imparare a conoscere il motivo per cui una cosa è da fare; portare avanti progetti e vivere la fatica dell'assumersi impegni verso se stessi e gli altri.

La scuola ha davanti a sé molteplici possibilità: un errore che non dovrebbe compiere è pensare che la partecipazione la si promuova organizzando situazioni dedicate, i bambini e gli adolescenti sono capaci infatti di valutare il grado di coerenza dei progetti. Quello che occorre focalizzare e cercare di aumentare è la coerenza tra macro orientamenti e microscelte, micro comportamenti dei docenti, dei direttori, del personale scolastico in genere; è nella vita quotidiana della classe nel corso degli anni che si costruisce il valore della partecipazione e la percezione della possibilità di intervenire nella vita sociale, non in situazioni sporadiche, inventate, artificiali.

Le istituzioni pubbliche e, in particolare modo, i Comuni hanno davanti una grande opportunità: favorire lo sviluppo del senso civico e di un rinnovato interesse per un patto tra cittadini e istituzioni.

Alle istituzioni spetta il compito di diminuire la percezione della distanza che bambini e adolescenti sperimentano in ordine alla città, ai servizi, alla loro accessibilità, alle condizioni per il loro funzionamento: molti bambini, per esempio, non sanno chi è che raccoglie i rifiuti o pulisce i giardini, quanto costa, chi sono materialmente le persone che svolgono tali lavori. Occorre aiutare i bambini e gli adolescenti a percepire persone dietro i ruoli, costruire relazioni che investano anche la sfera emotiva e non solo quella cognitiva.

A loro spetta il compito più arduo: recuperare la fiducia che è stata "persa", costruire possibilità attraverso le quali i bambini e gli adolescenti arrivano a sentirsi e percepirsi come cittadini accettati già oggi e non solo nel domani, come parte di un contesto territoriale, di una comunità sociale che esprime idealità e prospettive di futuro.

Alle associazioni che si occupano di bambini e adolescenti è ugualmente concessa una grande opportunità. In genere, l'adesione a questo tipo di opportunità richiede una scelta diretta dell'interessato. Le associazioni hanno la possibilità di impostare il funzionamento delle attività in modo che esse non enfatizzino solamente la dimensione di fruizione di un servizio o di esecuzione di compiti e incarichi che vengono assegnati da qualche adulto. Possono, invece, costruire e far sperimentare a bambini e adolescenti forme e modalità di espressione diretta di potere, nel senso di prendere decisioni, valutando informazioni, vincoli e risorse e far vivere, in modo sempre più significativo, il contesto territoriale come riferimento culturale e sociale.

In questo senso le associazioni possono ottenere un obiettivo indiretto: allenare all'esercizio della democrazia e della partecipazione oltre che far crescere armonicamente il corpo, far maturare la sfera artistica ed espressiva oppure far difendere l'ambiente, la fauna e la flora.

4. Verso percorsi di partecipazione

Non è questa la sede per soffermarsi su ogni forma partecipativa, qui preme solo sottolineare come ci siano diverse modalità di sviluppo della partecipazione di bambini e adolescenti, che vanno dalla partecipazione come rivendicazione a quella come consultazione, dalla partecipazione come gestione diretta a quella come corresponsabilità, dalla partecipazione come critica e controllo a quella come espressione di un orientamento politico.

Per ciascuna di queste è immaginabile un ruolo delle istituzioni di promozione e facilitazione allo sviluppo e alla sperimentazione e forme con cui concretamente la partecipazione si esprime.

Tali forme possono essere le più varie:

- raccolta di firme per sostenere iniziative o campagne sociali;
- raccolta delle opinioni e pareri su una determinata iniziativa che si ha in mente di sviluppare prima dell'avvio della stessa, per verificarne la rispondenza e le possibilità di accoglimento;
- raccolta di informazioni e indicazioni su aspettative, interessi, desideri, bisogni percepiti al fine di predisporre iniziative rivolte a bambini e adolescenti;
- costituzione di consulte, *forum*, tavoli permanenti di consultazione e dialogo tra adulti, bambini e adolescenti;
- attivazione di comitati di gestione di servizi e di iniziative rivolti a loro, composti da adulti, bambini e adolescenti insieme;
- attivazione di percorsi finalizzati alla stipula di patti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza;
- costituzione di comitati autonomi di controllo e verifica da parte di bambini e adolescenti del progetto loro rivolto da parte dell'amministrazione;
- costituzione di comitati di verifica misti, sull'esempio dei comitati mense nelle scuole per l'infanzia, con la partecipazione dei genitori.

Queste e molte altre forme di coinvolgimento sono indicative di un nuovo modo di considerare l'infanzia e l'adolescenza quale soggetto attivo in grado di partecipare in prima persona alla vita sociale della comunità di appartenenza e di offrire un rilevante apporto.

Un migliore sistema di tutela

L'individuazione dei bisogni essenziali al compiuto sviluppo umano dell'infanzia e dell'adolescenza ha portato innanzi tutto al riconoscimento che essi dovevano essere garantiti anche con un'adeguata tutela giuridica: attraverso una serie di leggi, si è così provveduto a enunciare alcuni diritti di cui anche il fanciullo diviene titolare e portatore, costruendo un compiuto ed esaustivo statuto dei diritti dei cittadini di età minore.

Si è poi compreso che non bastava enunciare diritti per essere sicuri che essi fossero effettivamente goduti dai soggetti che ne erano titolari; per promuovere questi diritti e per attuarli concretamente è anche necessaria la creazione di strutture e risorse che aiutino i soggetti in difficoltà a trovare effettive risposte alle proprie domande spesso inscoltate. Si è così venuta sviluppando – specie in questi ultimi anni – un'ampia strategia politica, a livello nazionale e locale, per predisporre condizioni e costruire strumenti che consentissero, non solo al bambino con problemi ma anche a quello cosiddetto normale, l'effettivo appagamento dei propri bisogni e quindi una migliore crescita verso una sia pur relativa compiutezza umana.

Minore è stata invece in questi anni l'attenzione verso la costruzione di un sistema di garanzie che assicurasse che i diritti enunciati non fossero meramente declamati ma anche realmente goduti.

Così, per esempio, in alcuni settori manca del tutto un organismo capace di consentire che il rispetto e la promozione dei diritti del minore sia effettivamente attuato (si pensi alla tutela degli interessi diffusi dell'infanzia in materia di salute, benessere, sviluppo fisico e morale o alla tutela del ragazzo dai comportamenti pregiudizievoli della pubblica amministrazione).

La stessa struttura giudiziaria di tutela minorile appare ormai obsoleta, perché tutta radicata su una legge di sessantacinque anni fa, concepita oltre tutto nell'ambito di un regime politico che non riconosceva diritti ai minori, che strutturava l'intervento giudiziario come sanzionatorio e paternalistico e non promozionale, che era più preoccupato di assicurare un'adeguata profilassi sociale contro la devianza minorile – attraverso il contenimento e l'istituzionalizzazione – che di sviluppare la personalità del soggetto in formazione nel suo contesto ordinario di vita.

Appare perciò opportuno che nel piano di azione il Governo si sia assunto l'impegno a predisporre diversi provvedimenti legislativi per l'istituzione, come richiesto a gran voce dalla Comunità internazionale e in particolare dalla Comunità europea, di un difensore dell'infanzia e per una radicale riforma dell'ordinamento giudiziario minorile.

Qualche considerazione su questi due fondamentali temi sembra necessaria a chiusura di questa Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese.

1. Un difensore per l'infanzia

Sull'opportunità di istituire una nuova figura di difensore civico dell'infanzia si è iniziato a parlare fino dal 1985, in un convegno a San Miniato, dell'Associazione per la prevenzione dell'abuso all'infanzia. Venne proposta una corposa relazione su questo tema, poi pubblicata integralmente nel numero di marzo 1985 della rivista *Bambino incompiuto*.

La proposta avanzata in quella sede fu fatta propria da una commissione del Ministero di grazia e giustizia, istituita alla fine di quell'anno per la riforma dell'ordinamento giudiziario minorile, i cui risultati vennero tradotti in un disegno di legge presentato in Parlamento dal ministro guardasigilli Martinazzoli il 24 marzo 1986: il disegno di legge non venne preso in considerazione dal Parlamento nella IX legislatura, venne ripresentato nella X ma decadde senza un previo esame per la chiusura anticipata di quella legislatura.

Il tema venne ripreso dalla Comunità internazionale che con molta insistenza ha richiesto, per attuare una più compiuta tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, l'istituzione in ogni Paese di un organo di rappresentanza e tutela degli interessi e dei diritti dei soggetti appartenenti a questa fascia di età; basta in proposito citare: la risoluzione n. A3-0172/ 92 del Parlamento europeo – che nel 1992 ha invitato gli Stati membri a designare un difensore dei diritti dell'infanzia allo scopo di tutelarne a livello nazionale i diritti e gli interessi, di riceverne le richieste e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la proteggono, nonché di informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo (n. 6); la raccomandazione del 1996 dell'Assemblea dei parlamentari del Consiglio d'Europa – che ha sottolineato l'opportunità dell'istituzione di un *ombudsman* per i bambini o di altra struttura capace di offrire garanzie di indipendenza e di assumere le responsabilità necessarie per migliorare la vita dei bambini, una struttura accessibile al pubblico attraverso ogni strumento come un servizio locale (n. 7 IV); l'invito rivolto nello stesso anno dal Parlamento europeo agli Stati membri affinché siano create istituzioni e organismi che effettuino il controllo, indipendente e imparziale, dell'effettivo rispetto della normativa vigente e dei diritti del fanciullo (n. 24).

L'opportunità dell'istituzione di questo organo di garanzia non è però legata solo alla pur doverosa attuazione delle sollecitazioni che vengono al nostro Paese dalla Comunità internazionale. Sussistono anche precisi motivi – legati alle carenze di adeguata tutela proprie del nostro ordinamento giuridico – che impongono l'istituzione di questa nuova struttura capace di intervenire in settori oggi sottratti a un'effettiva possibilità di garanzia per il minore.

Manca una reale tutela degli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza

In questi ultimi anni si è finalmente compreso che la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo – e cioè delle sue più autentiche esigenze di libertà e di sviluppo – non può essere ristretta alla mera tutela dei diritti soggettivi ma che esistono bisogni collettivi, che si riflettono anche nella sfera individuale di un singolo soggetto, pur avendo dimensione e portata più generale, che sono meritevoli di particolare tutela. Questo non riguarda il cittadino adulto e, solo indirettamente, il cittadino minore; esistono situazioni in cui l'interesse collettivo dell'infanzia, e non solo i diritti di un singolo soggetto, sono a forte rischio di essere compromessi. Basti pensare, per esempio, senza poter essere esaustivi:

- alla programmazione urbanistica spesso assai disattenta alle esigenze dei cittadini minori;
- alla collocazione di fabbriche inquinanti o di ripetitori nocivi in prossimità di scuole;
- al passaggio di nodi stradali ad alta intensità di traffico proprio nelle vicinanze di luoghi ad alta frequentazione per l'infanzia;
- alle carenze di adeguati servizi territoriali per i soggetti in età evolutiva;
- al mancato rispetto delle leggi sui manifesti pubblicitari che possono turbare la sensibilità dei minori;
- alla violazione delle norme di legge a tutela dei soggetti in formazione da parte delle emittenti pubbliche o private.

Un organo di garanzia potrebbe rendersi interprete di queste esigenze trascurate e intervenire con segnalazioni, raccomandazioni e anche interventi giurisdizionali per tutelare questi che sono interessi e diritti diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Manca una tutela del minore dalle prevaricazioni poste in essere da soggetti che non appartengono alla sua famiglia

Il nostro ordinamento prevede la possibilità, da parte del giudice minorile, di valutare il comportamento pregiudizievole di un familiare nei confronti del minore e di intervenire conseguentemente per rimuovere le cause di pregiudizio (artt. 330 e 333 cc). Non è invece prevista la possibilità di un intervento del giudice dei minori nei casi in cui il pregiudizio, anche grave per il minore, sia posto in essere da altri soggetti pubblici o privati. Eppure è una mera presunzione – spesso smentita dalla realtà dei fatti – che

la natura pubblica del servizio o dell'agenzia di socializzazione assicuri sempre un intervento positivo e costruttivo nei confronti del ragazzo.

L'Ufficio di garanzia, o il difensore dell'infanzia, non può certo imporre obblighi di fare alla pubblica amministrazione, ma può cercare di rimuovere le situazioni di pregiudizio sia attraverso opportune segnalazioni, che per l'autorevolezza dell'organo dovranno essere prese in seria considerazione, sia attraverso interventi di impugnazione degli atti amministrativi anche davanti agli organi della giustizia amministrativa.

Mancano organi di tutela capaci di dare al minore privo di genitori un'assistenza meno burocratica e più personale

La tutela nei confronti di un minore che non abbia un patrimonio e sia privo di un genitore valido si risolve molto spesso in un fatto meramente burocratico. È tutt'altro che infrequente la nomina, come tutore di molti bambini allontanati dalla propria famiglia, del sindaco del Comune: ciò da una parte rende di fatto impossibile una tutela personalizzata (il sindaco, che può essere nominato tutore di centinaia di ragazzi, non ne può seguire in realtà alcuno) e dall'altra vanifica un'esigenza di tutela di soggetti particolarmente a rischio, attribuendo allo stesso soggetto la figura di controllore e di controllato (il sindaco è contemporaneamente erogatore di assistenza e rappresentante del fruitore di interventi, che possono anche non essere del tutto adeguati alle esigenze fondamentali della ragazza o del ragazzo).

Appare perciò indispensabile riportare la tutela dei minori con problemi a un rapporto di sostegno meno formale e più significativo e pregnante sul piano personale e relazionale. Sarebbe perciò opportuno attribuire all'Ufficio del difensore dell'infanzia sia le funzioni di reperimento, formazione e selezione dei tutori, sia la funzione di istituzione e tenuta di un albo dei tutori e curatori, al posto della funzione di tutore provvisorio, in attesa della nomina di quello definitivo, che oggi assai impropriamente è conferita allo stesso ente di assistenza che si occupa del minore in difficoltà.

Manca la possibilità per il minore di far sentire la sua voce nei procedimenti che lo riguardano e che pur incidono pesantemente sulla sua vita

La Convenzione europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti da parte del bambino, che è stata sottoscritta anche dal nostro Paese, sancisce la necessità di promuovere, nell'interesse superiore dei bambini, i loro diritti anche processuali e di agevolarne l'esercizio e ciò anche attraverso la possibilità per i bambini di essere informati e autorizzati a partecipare ai procedimenti giudiziari che li riguardano direttamente oppure tramite altri organismi o persone. Nel nostro sistema processuale il minore può essere sentito nel processo, ma raramente è considerato come parte che può essere in giudizio a mezzo di curatore.

Appare opportuno che, su richiesta dello stesso minore, dei suoi parenti, dei servizi o di enti e associazioni, siano riconosciute all'Ufficio del difensore dell'infanzia le possibilità di:

- intervenire nei procedimenti quando ciò risulti essere indispensabile per tutelare interessi e diritti del cittadino minore;
- segnalare al giudice la necessità di nominare un curatore al minore quando ciò sia necessario per esperire il diritto di querela o per costituirsi come parte in giudizio;
- esercitare il diritto di impugnazione e costituirsi nei successivi gradi di giudizio quando il provvedimento adottato dal giudice di primo grado si riveli in contrasto con gli interessi reali del minore;
- rappresentare al giudice la situazione e gli interessi del minore attraverso memorie ed eventuali documentazioni pur senza intervenire in giudizio.

Manca una reale tutela del diritto alla riservatezza del ragazzo

La *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* del 1989 riconosce espressamente un diritto del minore al rispetto della sua *privacy* (art. 16) e del resto anche il nostro ordinamento (e la giurisprudenza) va riconoscendo un diritto alla riservatezza, come fondamentale diritto di personalità.

Per il soggetto che ha la piena capacità di agire il consenso all'utilizzo della propria immagine rende legittimo il superamento del principio della riservatezza: per il soggetto di età minore l'ordinamento attuale sembra ritenere sufficiente che il consenso sia prestato dal rappresentante legale del minore senza alcun ulteriore controllo. Ma appare francamente paradossale che il genitore non possa alienare un bene del figlio, anche se di limitato valore economico, senza autorizzazione del giudice tutelare e possa invece alienare liberamente l'immagine del figlio o decidere sul suo impiego. Sarebbe perciò quanto meno necessario ritenere che il consenso del genitore all'uso dell'immagine del figlio costituisca atto di straordinaria amministrazione e, come tale, sottoposto a un controllo – che opportunamente può essere esercitato dall'Ufficio del difensore dell'infanzia – che dovrà valutare l'inesistenza di una situazione di potenziale pregiudizio non solo morale ma anche psicologico e pedagogico.

Anche l'impiego dei soggetti di età minore negli spettacoli cinematografici, teatrali e televisivi e nelle trasmissioni di intrattenimento esige una maggiore tutela della personalità del minore. La legislazione vigente in materia, anche se recentemente riformata, appare non solo carente sul piano dell'effettiva tutela ma anche poco efficace per gli organi a cui è demandato il controllo e la decisione.

Manca un efficace organo che controlli la situazione dei minori costretti a vivere fuori della propria famiglia

L'ordinamento, a tutela della personalità minorile, attribuisce alcune funzioni di carattere sostanzialmente amministrativo al giudice tutelare: si pensi in particolare al controllo sugli istituti di ricovero del minore in difficoltà familiare, alla valutazione delle

schede da essi inviate, al controllo sull'esecutività dei provvedimenti amministrativi di affidamento familiare.

Queste attività sono nominalmente attribuite ai giudici tutelari ma nella realtà non svolte per lo più da alcuno: e ciò non è dovuto a una colpevole inattività di questi quanto piuttosto al fatto che essi sono giudici non specializzati e che sono inoltre assorbiti da incombenze del tutto diverse sul piano penale e civile, tranne i rarissimi casi in cui l'Ufficio tutele è specializzato. Avviene così che la delicatissima situazione dei bambini ricoverati in istituto e privi di un'assistenza familiare sfugga a un serio controllo da parte di un organo pubblico che si faccia carico di valutare se le condizioni di vita di questi ragazzi siano adeguate. Sarebbe perciò assai opportuno attribuire queste funzioni, che non sono giurisdizionali ma meramente amministrative, all'Ufficio del difensore dell'infanzia maggiormente in grado di adempiere correttamente a queste incombenze.

Manca un organo pubblico che si preoccupi non solo della tutela dei diritti individuali dei minori eventualmente compromessi ma anche di un'azione di promozione collettiva di tali diritti

Sarebbe opportuna l'istituzione in ambito regionale o provinciale di un organo che sia autonomo rispetto non solo all'autorità giudiziaria ma anche ai servizi, e che quindi sia in grado di controllare la congruità della generale risposta alle esigenze dei minori. Inoltre questo organo dovrebbe preoccuparsi di verificare che i diritti, anche collettivi dell'infanzia e dell'adolescenza, siano effettivamente attuati nel suo territorio, e nel contempo preoccuparsi di promuovere iniziative di sviluppo per migliorare le condizioni di vita dell'infanzia e adolescenza.

Questo nuovo organismo di protezione e garanzia, ovviamente, non si sovrapporrebbe all'attività propria dei servizi degli enti locali, che rimane esclusiva e integra.

Sarebbe perciò idoneo prevedere che l'ufficio possa agire, nella tutela degli interessi e dei diritti individuali, solo su segnalazione dello stesso cittadino minore, dei suoi parenti, di servizi oppure di associazioni ed Enti e che esso non possa svolgere direttamente funzioni di sostegno o trattamento ma solo funzioni di segnalazione, di impulso, di rappresentazione all'autorità procedente della situazione del minore ovvero di intervento nei procedimenti giurisdizionali. L'ufficio così previsto, anziché costituire un doppione dell'attività dei servizi, può essere un interlocutore prezioso degli stessi.

2. Un nuovo ordinamento giudiziario minorile

Anche l'ordinamento giudiziario minorile necessita di una profonda e radicale revisione per renderlo adeguato alle nuove funzioni che in questi anni sono state attribuite al giudice per garantire la tutela dei nuovi diritti che vengono riconosciuti all'infanzia e alla adolescenza. Del resto, appare evidente che negli anni Duemila non è possibile che

un settore così delicato della giurisdizione sia ancora disciplinato da una normativa ordinamentale concepita quasi all'inizio del secolo scorso (nel 1924), sicuramente illuminata per quei tempi ma oggi fortemente datata, legata a una concezione ormai superata della posizione del minore nella società e della funzione della giurisdizione.

Non è senza significato il fatto che in questi ultimi due decenni sono state istituite diverse commissioni di studi per la riforma dell'ordinamento giudiziario minorile e sono stati presentati in Parlamento moltissimi progetti di legge, sia di iniziativa governativa che parlamentare, per rendere l'organizzazione giudiziaria minorile più adeguata alla nuova realtà sociale di oggi e più rispondente ai nuovi diritti di cui è titolare il soggetto in formazione.

Il piano di azione del Governo ha ribadito l'impegno per attuare questo ormai improcrastinabile intervento giudiziario: non ci si può che augurare che esso – malgrado le oggettive difficoltà – venga onorato. Qualche considerazione sul tema appare comunque opportuna anche in questa Relazione.

2.1 Cento anni di giurisdizione minorile specializzata

Sono ormai più di cento anni che nel mondo si è ritenuto essenziale – per garantire i soggetti di età minore – realizzare organi giudiziari specializzati di tutela. Nel 1899 (il primo luglio) fu costituita infatti a Chicago la prima Juvenile Court in applicazione della legge 21 aprile 1899 dello stato dell'Illinois. Questo evento ha rappresentato una rivoluzione copernicana nella tradizionale considerazione del soggetto in formazione, ponendo le prime basi per il riconoscimento che anche il minore è un soggetto e non un oggetto di diritto, che è una persona e non un individuo che solo attraverso il processo educativo diviene persona, che la sua debolezza umana non comporta un'attenuazione dell'attenzione ai suoi bisogni ma piuttosto una maggiore esplicazione di un'attività di promozione e di sostegno.

In Europa le corti giovanili vennero introdotte pochi anni dopo: in uno studio della Società delle nazioni del 1931 si riconosceva che in quell'anno già trenta Paesi avevano organi giudiziari specializzati per i minori.

In Italia – dopo vari tentativi di costituire anche nel nostro Paese una giurisdizione minorile – fu decisa nel 1934 l'istituzione del tribunale per i minorenni. È da notare però che la competenza attribuita a questo nuovo organo giudiziario era prevalentemente penale e parapenale mentre assai limitata era la competenza civile: i tribunali per minorenni si vedevano sostanzialmente attribuita più una funzione di controllo della devianza insorta o potenziale che di autentica promozione della personalità del minore.

Non può meravigliare ciò, ove si tenga presente che solo nel dopoguerra l'ordinamento giuridico ha incominciato:

- a sviluppare un'attenzione ai diritti di personalità – e non solo a quelli patrimoniali o relativi all'integrità fisica – del soggetto in formazione; a riconoscere che

il soggetto in età evolutiva non è solo un figlio di famiglia in proprietà dei genitori ma un'autonoma persona le cui giuste aspettative e attitudini devono essere riconosciute e rispettate;

- a considerare il soggetto in età minorile non più come una “cosa” che deve essere plasmata dall'adulto ma come essere umano avente una sua autonoma personalità, sia pure ancora incompiuta, da potenziare e valorizzare;
- a guardare al minore e alla sua debolezza non come un potenziale pericolo per la società, e perciò da isolare e controllare a vista, ma come un'autentica ricchezza da sviluppare.

Da portatore di meri interessi che gli adulti avrebbero dovuto rispettare – ma che se non erano rispettati non erano garantiti in altro modo dall'ordinamento – il soggetto di età minore è divenuto un portatore di autentici diritti che l'ordinamento è tenuto ad attuare anche rompendo, come nell'adozione, legami di sangue sempre ritenuti incompressibili. Ciò ha avuto profonde ripercussioni su tutti i campi del diritto.

- Sul piano assistenziale l'intervento non è più radicato nell'ottica della profilassi sociale, percependo il minore come un potenziale pericolo per la società degli adulti ove non sia controllato e irregimentato. Oggi l'assistenza risponde all'esigenza di superare quegli ostacoli che compromettono il diritto della persona a un pieno sviluppo della propria identità personale e sociale e ricorre a strumenti non di contenimento ma di sostegno e promozione.
- Sul piano civilistico viene superata la concezione esclusivamente patrimonialistica dei rapporti da disciplinare, per sviluppare un'attenzione particolare a quei bisogni e diritti della persona che sono fondamentali per uno sviluppo umano. Si riconosce così espressamente che:
 - il minore ha il diritto a un regolare processo di personalizzazione e di socializzazione;
 - il bambino ha diritto a un'idonea famiglia che lo aiuti a crescere in umanità e che, se la propria famiglia non è in grado di adempiere alle sue funzioni, ha diritto a una famiglia sostitutiva temporaneamente o definitivamente;
 - i figli non sono proprietà dei genitori e i diritti di questi ultimi sui primi sussistono solo in quanto si adempia ai correlativi doveri, inoltre la potestà del genitore non costituisce un potere sui figli ma un potere per i figli;
 - ogni figlio, qualunque sia lo *status* dei suoi genitori, deve avere uguali diritti e i bambini sia italiani che stranieri devono godere dello stesso trattamento e delle stesse tutele;
 - educare non significa colonizzare, si deve rispettare l'identità del ragazzo promuovendone le inclinazioni e le aspirazioni;
 - il ragazzo non è un suddito ma un cittadino, che non è posto ai margini della vita sociale, e nelle vicende che lo coinvolgono deve essere messo in condizione di far sentire il suo parere.

Sul piano penale il riconosciuto diritto del ragazzo a un regolare processo di socializzazione, interrotto raramente per sua esclusiva colpa, viene attuato non attraverso una segregazione carceraria, che non risolve alcun problema ma tutti li aggrava, bensì attraverso un concreto aiuto, in libertà, perché siano superati i suoi problemi, colmate le carenze educative e strutturata una personalità capace di resistere alle spinte verso la devianza.

A questa benefica evoluzione del diritto la magistratura minorile ha dato un contributo determinante: non vi sarebbe oggi – come vi è – un diritto minorile, e cioè un diritto dei diritti del minore, se non ci fosse stata in Italia una specifica giurisdizione per i soggetti deboli della società.

E per questo che la giurisdizione minorile va riformata e potenziata ma non soppressa, come qualcuno va auspicando: la sua eventuale e deprecabile scomparsa segnerebbe la fine non solo di un organo che in tanti anni ha acquisito molte benemeritenze, ma anche la fine di una cultura dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza, che dovrebbero prevalere sulle esigenze del mondo degli adulti, e una minore tutela della personalità giovanile.

Non è senza significato che la nostra Corte costituzionale ha riconosciuto nel tribunale per i minorenni un organo che deve essere «annoverato tra quegli istituti dei quali la Repubblica deve favorire lo sviluppo e il funzionamento, adempiendo così al precetto costituzionale che la impegna alla protezione della gioventù» (sent. n. 222/1983 in *Foro Italiano* 1983, I, 2062).

2.2 Le carenze dell'attuale ordinamento giudiziario minorile

Alcune affermazioni sostenute dall'analisi di situazioni ed esperienze permettono di cogliere come il sistema oggi vigente è non solo antiquato ma anche sostanzialmente irrazionale, illogico, inefficace.

Tutti i minori dovrebbero potere avere uguale tutela da un giudice che sia sempre ugualmente specializzato: avviene invece che, mentre per alcuni bambini decisioni che avranno pesanti conseguenze sulla loro vita sono assunte da un giudice attento e competente sui problemi minorili, per altri bambini invece le decisioni sono prese da giudici che non hanno alcuna specializzazione in materia minorile.

Appare evidente che in tutti i casi in cui si prendono decisioni che coinvolgono un ragazzo è indispensabile che il giudice abbia attitudini specifiche. Le funzioni e le metodologie di intervento del giudice che si occupa di un minore sono infatti del tutto diverse da quelle attribuite tradizionalmente al giudice ordinario: non è più il fatto quello che si è chiamati a giudicare ma è una situazione che si deve interpretare e valutare; non è più il passato che deve essere analizzato ma è il futuro che deve essere progettato e costruito; non è solo la norma di legge da individuare e interpretare ma è un percorso di sviluppo che, nel rispetto della legge, si deve determinare e svol-

gere; non sono tanto legami da recidere e poteri da ridurre quanto relazioni da ricostruire.

L'ordinamento giudiziario attuale – che sempre più va individuando situazioni soggettive dei minori meritevoli di particolare tutela sul piano giudiziario e riconoscendo che bisogni essenziali del soggetto in formazione si traducono in diritti da garantire e attuare – ha purtroppo continuato a disperdere tra una pluralità di organi giudiziari la funzione di tutela e attuazione di quell'interesse del minore che l'ordinamento ritiene prioritario. Le competenze in materia minorile sono così attribuite non – come sarebbe logico – a un unico organo giudiziario ma – e non sempre sulla base di un criterio razionale e univoco – a una pluralità di organi: il tribunale per i minorenni, il tribunale ordinario sia civile che penale, il giudice tutelare, il procuratore generale della Repubblica, la procura della Repubblica presso il tribunale ordinario.

Una simile “diaspora” di competenze non assicura, in un settore delicatissimo, interventi coordinati e proficui a tutela del minore e non appare sorretta da principi logici. In effetti se la Corte costituzionale, come si è già indicato, ha solennemente affermato che la tutela dei minori si colloca tra gli interessi costituzionalmente garantiti e che un giudice specializzato è essenziale per adempiere al precetto costituzionale che la impegna alla protezione della gioventù, non si comprende perché tale tutela possa valere solo in alcuni casi: per esempio solo per l'affidamento del figlio minore a seguito di frattura della famiglia di fatto e non nel caso di frattura della famiglia legittima. Ma vi è di più. La ripartizione di competenze tra i vari organi giudiziari appare dettata da mera casualità. Non è infatti ancorata al criterio – che potrebbe avere un minimo di giustificazione, anche se i problemi necessariamente si intrecciano – di attribuire i problemi personali del minore al tribunale per i minorenni e i problemi patrimoniali al tribunale ordinario; neppure il criterio che attribuiva in via esclusiva al tribunale ordinario tutte le azioni di “stato” appare ancora valido, dato che al tribunale per i minorenni è attribuita la competenza a giudicare in materia di riconoscimento del figlio, di legittimazione per provvedimento del giudice, di adozione legittimante, di riconoscimento giudiziale di paternità.

La delicatezza della materia minorile esige che sia chiaro a quale giudice ci si deve rivolgere e che siano evitate decisioni contrastanti sulla stessa persona.

Attualmente la pluralità di organi giudiziari competenti in materia minorile comporta:

- una difficoltà di individuare il giudice competente;
- l'emissione non infrequente di provvedimenti contrastanti di cui non si sa quale debba essere eseguito;
- la mancanza di raccordi tra interventi sul soggetto adulto che abusa del minore e interventi a favore del minore vittima.

Con l'attuale attribuzione di competenze non è facile infatti individuare qual è il giudice che ha competenza in una decisione. Per esempio: se nell'esercizio della potestà

si realizza un pregiudizio per il minore la competenza a decidere è chiaramente del tribunale per i minorenni ex art. 333 cc, ma l'art. 155/3 cc stabilisce che il coniuge separato, ove ritenga che dal coniuge esercente la potestà siano state assunte decisioni pregiudizievoli al figlio, deve ricorrere al tribunale ordinario: si tratta di norma in deroga o di una competenza concorrente?

Esempio ulteriore: in caso di divergenza tra coniugi sull'indirizzo della vita familiare l'intervento giudiziale è affidato al giudice unico di primo grado: ma, se vi sono figli minori, la decisione non può non pregiudicare l'interesse del minore per cui tale situazione non dovrebbe essere sottratta al sindacato del giudice minorile competente ex art. 333. Se, nel corso della separazione, si ritiene che il genitore affidatario abbia posto in essere, esercitando la potestà, un comportamento pregiudizievole, l'azione per fare cessare questo comportamento è azione che attiene alla potestà (con competenza del tribunale per i minorenni) o azione che attiene alle modifiche del regime di affidamento (di competenza del tribunale ordinario)?

Non vi è neppure un adeguato raccordo tra interventi sul soggetto che abusa del minore e interventi a favore del minore vittima. Se, a seguito di comportamenti vessatori nei confronti del figlio da parte del genitore, il tribunale per i minorenni sta cercando non solo di sostenere il minore ma di recuperare attraverso apposito trattamento il rapporto genitoriale, può avvenire che il giudice penale ordinario, a cui poco interessano i problemi relazionali del bambino ma solo l'astratta pretesa punitiva, intervenga pesantemente sul genitore, anche con misure cautelari, ritenendo sussistente un reato perseguibile d'ufficio. Il risultato sarà quello non solo di impedire ogni recupero del genitore alla sua funzione – che è l'unica cosa che veramente interessa al minore – ma anche di rendere più difficile il recupero del bambino, portato a ritenersi causa dell'incarceramento del genitore. Da ciò una sconfitta secca dell'obiettivo primario che, in materia familiare, dovrebbe essere unitariamente perseguito dall'intero sistema giudiziario. Una razionalizzazione del sistema giurisdizionale in materia minorile – che eviti assurde confusioni di competenza e i relativi insolubili conflitti – è ormai indispensabile, come è stato da più parti sottolineato.

Per consentire un rapporto più diretto e intenso tra giudice dei minori, famiglie e servizi è necessaria una collocazione dell'organo giudiziario sufficientemente diffusa sul territorio.

Tutt'altro che funzionale appare perciò l'attuale collocazione regionale dei tribunali per i minorenni. Una simile dislocazione era giustificata nel passato, quando la funzione dei tribunali per i minorenni era prevalentemente penale e quindi appariva opportuno il sottrarre il minore alla curiosità di un processo nel suo ordinario ambiente di vita. Oggi, che invece la prevalente attività è nel settore civile e in funzione di promozione dei diritti, una più diffusa presenza territoriale dell'organo giudiziario è essenziale: per facilitare l'accesso dell'utenza, per creare un più continuo collegamento tra organo giudiziario e servizi dell'ente locale, per consentire da parte del giudice una migliore conoscenza delle risorse esistenti nella comunità civile da utilizzare nei progetti per il ragaz-

zo, per superare il rischio di burocratizzazione di organi giudiziari troppo pleotorici e gravati da eccessivi affari.

Per rendere evidenti le difficoltà di azione sul territorio di un organo giudiziario regionale basta rilevare l'ampiezza di certe circoscrizioni e le distanze tra il comune più lontano e la sede del tribunale spesso tali da rendere assai difficile recarsi in giornata nella sede del tribunale.

La garanzia che l'effettivo interesse del minore sia sempre riconosciuto e attuato, sta principalmente in sistemi di reclutamento e formazione dei giudici che assicurino competenza professionale e specializzazione.

In realtà non sempre la specifica competenza e specializzazione è assicurata nell'ordinamento giudiziario oggi sussistente.

Innanzitutto l'attribuzione a giudici non specializzati di competenze in materia minorile non assicura affatto quella specifica conoscenza dei problemi minorili e quella sensibilità nell'affrontarli che sarebbe essenziale. E manca, come invece è previsto nell'ordinamento francese, un tirocinio ordinario nelle funzioni minorili per tutti gli uditori giudiziari, indispensabile data la possibilità di attribuire a qualunque magistrato funzioni in questo delicato settore. Il tirocinio mirato appare inoltre carente perché manca, pur per chi sarà destinato a svolgere funzioni minorili, una formazione teorica interdisciplinare.

Nessun sia pure rudimentale accertamento di competenza è richiesto per i giudici che dovranno comporre le sezioni minorili di corte d'appello e che sono designati sulla base di criteri del tutto personali e non prefissati dai presidenti della corte; la continua rotazione di questi giudici, lo svolgimento anche di altre funzioni non minorili, la loro scarsissima qualificazione, costituiscono ulteriori elementi problematici. Nessuna specializzazione è prevista per la procura generale della corte d'appello anche se essa interviene nei procedimenti minorili.

Inoltre le assegnazioni agli uffici minorili vengono ancora effettuate dal Consiglio superiore della magistratura più sulla base dei desideri di singoli aspiranti a una sede o a una carica che sulla base di una seria selezione delle attitudini. I corsi di aggiornamento restano occasionali e comunque la frequenza a essi è del tutto discrezionale da parte del magistrato che pur svolge funzioni minorili.

Anche la specializzazione della componente onoraria appare assai carente e i criteri di selezione inadeguati. Il Consiglio superiore della magistratura, con la sua circolare del primo febbraio 1992 n. 1710, ha cercato di razionalizzare il sistema, ma non può ritenersi che sia stato raggiunto un risultato pienamente soddisfacente. Permane l'anomalia di un reclutamento fatto sostanzialmente dai singoli presidenti dei tribunali per i minorenni sulla base di criteri di scelta sempre informali (perché sottratti a meccanismi concorsuali) e spesso personalistici e discrezionali (con qualche conseguente preoccupazione sulla reale indipendenza di giudici, sostanzialmente cooptati, e che possono essere confermati solo se il presidente, che li ha scelti, esprima parere favorevole); sono ancora consentite permanenze nell'incarico ultradecennali, il che incide negativamente

su un opportuno ricambio e consente anomale “carriere parallele”; tra le specializzazioni richieste per svolgere la funzione di giudice onorario sono state opportunamente ricomprese, nella predetta circolare, anche la sociologia e la pediatria, ma forse sarebbe stato utile prevedere espressamente la necessaria presenza di specializzazioni diverse nello stesso tribunale.

Le procedure adottate presso il tribunale per minorenni devono essere anch'esse rispettose dei diritti di difesa della parti coinvolte

È pertanto indispensabile che si realizzi una profonda modifica delle norme di rito adottabili nelle procedure avanti a questi organi. Non è infatti accettabile che l'intero procedimento giurisdizionale sia di tipo inquisitorio e non consenta un'effettiva e serrata dialettica tra le parti. Questo non solo o non tanto per adeguare anche il procedimento minorile al generale precetto costituzionale che riconosce essere il diritto di difesa un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, ma principalmente perché solo la partecipazione, non meramente formale, di tutte le parti interessate alla dialettica processuale consente meglio di far emergere, nel contraddittorio, quella verità reale che altrimenti potrebbe non essere evidenziata. Inoltre, se il processo minorile deve tendere non solo a una complessa valutazione delle relazioni interpersonali ma anche all'elaborazione di un globale e nuovo progetto educativo è essenziale coinvolgere tutti gli interessati in tale progetto. L'opportuna sostituzione del “processo del giudice” al “processo delle parti” non significa affatto che il processo minorile debba diventare un “processo contro le parti”. Va però sottolineato che la necessaria garanzia di difesa riconosciuta a tutte le parti coinvolte non può significare che il processo minorile debba svolgersi, in ogni suo atto, alla loro presenza: l'importante è che le parti possano concorrere alla formazione del materiale su cui poi dovrà essere radicata la decisione; che esse possano conoscere, prima della decisione, tutti gli atti raccolti dal giudice; che esse possano presentare deduzioni e memorie illustrative.

2.3 Le linee di una riforma proposte dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia

Da quanto finora è stato scritto appare evidente come sia necessaria una profonda riforma dell'ordinamento giudiziario minorile. In dottrina – ma anche nel Parlamento – si contrappongono modelli diversi di organi giudiziari che dovrebbero occuparsi dei problemi minorili: molti propendono per l'istituzione di un tribunale per minorenni e per la famiglia, altri per l'accorpamento di tutte le competenze in sezioni minori e famiglia da istituire presso il tribunale ordinario.

Non è questa la sede per operare una scelta su opzioni che sono essenzialmente politiche. Sembra comunque opportuno richiamare, qualunque possa essere la scelta che si intenderà fare, alcuni principi irrinunciabili che sono stati posti in evidenza dalla Commissione speciale dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, il quale ha anche fissato alcune linee guida in materia di riforma della normativa processuale.

Tali principi dovrebbero essere tenuti presenti e attuati qualunque sia il modello di organo giudiziario che sarà delegato a occuparsi dei problemi minorili.

- Di tutti i problemi giudiziari minorili deve occuparsi un unico giudice: la diaspora delle competenze attualmente esistente è causa di confusione nel reperimento del giudice competente, di interventi contrastanti, di difficoltà di coordinamento per interventi efficaci, di indirizzi giurisprudenziali talora confliggenti.
- È estremamente opportuno che lo stesso giudice abbia competenza, tanto in materia minorile che familiare, perché ogni difficoltà della famiglia si riverbera sul minore e ogni difficoltà di questi sulla famiglia; tanto nella materia civile che in quella penale riguardante i minori, sia come autori che come vittime di reati, perché, nell'uno come nell'altro caso, il processo penale deve essere occasione di interventi coordinati di sostegno della personalità in formazione.
- Il giudice della famiglia e dei minori (comprendendo in questa dizione anche il pubblico ministero che svolge le sue funzioni presso organi giudiziari minorili) deve essere sempre un giudice specializzato – e quindi opportunamente formato, costantemente aggiornato e scelto tra persone che non abbiano solo una competenza nella scienza del diritto ma anche nelle scienze umane – e il collegio giudicante deve avere una composizione interdisciplinare e quindi essere integrato con competenze non strettamente giuridiche, proprio perché l'intervento giudiziario in questi casi non può essere un intervento esclusivamente tecnico-giuridico ma deve realizzare un progetto sul ragazzo.
- Il giudice dei minori non può avere una collocazione territoriale regionale (come avviene oggi perché per lo più le corti d'appello sono istituite su un distretto che ha dimensione regionale) ma deve essere posto in una dimensione territoriale più ristretta, sia per assicurare una facile accessibilità da parte dell'utenza al suo giudice sia per consentire un più costante e proficuo rapporto con i servizi locali, sia per rendere il giudice più direttamente a conoscenza delle risorse comunitarie di cui può avvalersi in caso di difficoltà della famiglia o del minore.
- L'ufficio minorile, qualunque sia la scelta che si intende fare, deve essere allocato in uno stabile che consenta un ingresso per i minori che sia autonomo e distinto da quello degli adulti coinvolti in procedimenti giudiziari ordinari e che escluda quindi ogni promiscuità tra minori e adulti.
- È indispensabile che il giudice dei minori e della famiglia abbia un rapporto continuo con i servizi degli enti locali, che sussistano chiari protocolli d'intesa con tali servizi, che questi siano anch'essi adeguatamente specializzati in materia familiare e minorile. È anche opportuno che siano chiariti i rispettivi rapporti tra servizi del Ministero di grazia e giustizia e servizi locali.
- È opportuno che alcune attività non strettamente giurisdizionali, oggi attribuite al giudice dei minori, vengano attribuite ad altri soggetti (difensore del minore, servizi degli enti territoriali) per deregionalizzare attività che non attengono direttamente alla giurisdizione e per responsabilizzare adeguatamente an-

che altre strutture di protezione e tutela (per esempio: l'attività autorizzativa e quella di controllo del giudice tutelare sull'affidamento familiare posto in essere con il consenso dei genitori dai servizi, l'attività di formazione e di valutazione delle persone aspiranti all'adozione antecedente alla dichiarazione di idoneità che deve restare atto proprio del giudice).

- Nel momento in cui si amplia la legittimazione ad agire in giudizio sembra opportuno escludere che il giudice dei minori possa procedere d'ufficio, per assicurargli così un ruolo di terzietà.
- Sarebbe auspicabile che in cassazione si costituisse una sezione speciale per i ricorsi in penale o in civile che riguardano minori e famiglia, e che si ampliasse la sfera della ricorribilità in cassazione non essendo giustificato che, per esempio, tutta la materia della potestà sia sottratta al controllo di legittimità ed essendo assai opportuno invece che, attraverso il vaglio della cassazione, siano unificate giurisprudenze assai divergenti se non antitetiche.

Relazioni e rapporti



Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia

Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1996



Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997



I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 2000

*Finito di stampare nel mese di giugno 2001
presso la tipografia Biemmegraf – Piediripa di Macerata (MC)*