# COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

# RESOCONTO STENOGRAFICO

## INDAGINE CONOSCITIVA

**3.**

# SEDUTA DI MARTEDÌ 19 OTTOBRE 2010

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE **ANNA MARIA SERAFINI**

## INDICE

PAG.

**Sulla pubblicità dei lavori:**

Serafini Anna Maria, *Presidente* ..... 3

**INDAGINE CONOSCITIVA SU ALCUNI ASPETTI DELL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE A FAVORE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

**Audizione del rappresentante del *Forum* delle Associazioni familiari, Ciro Intino e del rappresentante Caritas Italiana, Giuseppe Laganà.**

Serafini Anna Maria, *Presidente* . 3, 5, 8, 10, 12, 14

Capitanio Santolini Luisa (UdC) ..... 8

Intino Ciro, *rappresentante del Forum delle Associazioni familiari* ..... 3, 12

Laganà Giuseppe, *rappresentante Caritas Italiana* ..... 5, 13

Pagano Alessandro (PdL) ..... 11

Zampa Sandra (PD) ..... 9

PAG.

**Audizione del presidente dell'AIMMF, Laura Laèra, del presidente della Camera Minorile Nazionale, Giovanna Ruo, del presidente dell'Unione Nazionale Camere Minorili, Luca Muglia.**

Serafini Anna Maria, *Presidente* ..... 14, 19, 25

Capitanio Santolini Luisa (UdC) ..... 25

Laèra Laura, *presidente dell'AIMMF* ..... 14, 19

Muglia Luca, *presidente dell'Unione Nazionale Camere Minorili* ..... 22

Ruo Giovanna, *presidente della Camera Minorile Nazionale* ..... 19

**Audizione del referente nazionale gruppo minori CNCA, Liviana Marelli, e della rappresentante del Gruppo CRC, Viviana Valastro.**

Serafini Anna Maria, *Presidente* ..... 25, 30

Marelli Liviana, *referente nazionale gruppo minori CNCA* ..... 25

Valastro Viviana, *rappresentante del Gruppo CRC* ..... 27

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE ANNA MARIA SERAFINI

**La seduta comincia alle 11,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

**Audizione del rappresentante del *Forum* delle Associazioni familiari, Ciro Intino e del rappresentante Caritas Italiana, Giuseppe Laganà.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su alcuni aspetti dell'attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, l'audizione del rappresentante del *Forum* delle Associazioni familiari, Ciro Intino e del rappresentante della Caritas italiana, Giuseppe Laganà.

Vi do il benvenuto a questa nostra audizione. Abbiamo voluto incontrarvi perché la nostra Commissione deve esprimere un parere obbligatorio sul piano d'azione per l'infanzia e per l'adolescenza presentato dal Governo e abbiamo ritenuto indispensabile ascoltarvi, prima di formulare un giudizio su di esso.

Abbiamo sentito altre organizzazioni, riteniamo quelle da voi rappresentate particolarmente significative e quindi questa mattina siamo pronti, nonostante gli impegni parlamentari odierni, ad ascoltarvi. I materiali che avete portato verranno distribuiti a tutti i membri della Commissione, i gruppi parlamentari rappresentati in questo momento, sono il PD, l'UDC e la Lega Nord Padania; ci auguriamo che nel corso dei lavori possano aggiungersi anche i rappresentanti del PdL e degli altri gruppi parlamentari.

Darei pertanto la parola per primo all'avvocato Intino, rappresentante del *Forum* delle Associazioni familiari e successivamente al rappresentante della Caritas italiana, Giuseppe Laganà.

CIRO INTINO, *rappresentante del Forum delle Associazioni familiari*. Desidero innanzitutto rivolgere un ringraziamento alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza a nome del *Forum* delle Associazioni familiari per l'invito rivoltoci e per la possibilità che in tal modo ci è offerta di esprimere le nostre osservazioni sul piano nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza.

Il nostro *Forum* è un organismo che coordina 50 associazioni nazionali e ben venti *forum* regionali, in rappresentanza di ben tre milioni e mezzo di famiglie e quindi lo si può considerare un portavoce accreditato di tutti coloro che quotidianamente operano al servizio dell'infanzia e della famiglia.

Se da un lato il *Forum* ha apprezzato il fatto che nell'ultima versione il piano abbia chiaramente espresso la centralità della famiglia come dimensione idonea per comprendere l'identità del minore quale soggetto di diritto, sottolineando il profilo educativo della famiglia, dall'altro ritiene che nella edizione definitiva del piano per l'infanzia debbano essere considerate e approfondite diverse questioni tra cui quelle qui di seguito brevemente illustrate.

Entrando nello specifico, abbiamo diviso per sintetici paragrafi i punti che a noi stanno maggiormente a cuore.

Il primo punto è che avvertiamo la necessità di chiarire l'identità e la funzione del piano e, di conseguenza, la previsione di un riferimento preciso alle risorse economiche. Innanzitutto pensiamo che sia un bene stabilire con chiarezza l'identità e la funzione del piano per l'infanzia, se si tratta cioè di un adempimento del Governo consistente in una cornice che non comporta specifici impegni di finanza pubblica e che si inserisce nel contesto delle numerose azioni di governo, o se è invece un documento che include attività sostenute e accompagnate da relative voci di spesa. Capirete bene che si tratta di un aspetto importante e decisivo.

A tale riguardo l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, in tema di riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ci appare piuttosto esplicito; in esso si prevede che l'Osservatorio predisponga ogni due anni il piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e che tale piano individui altresì le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti, nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali. Viene previsto inoltre che le amministrazioni centrali dello Stato, le regioni, gli enti locali, si coordinino con l'Osservatorio affinché venga adottata ogni misura volta a qualificare l'impegno finanziario per perseguire le priorità e le azioni previste dal piano stesso. Mi sembra quindi che ci sia abbastanza chiarezza su questo punto.

Altri aspetti importanti sono la sussidiarietà orizzontale e il riconoscimento e la valorizzazione del cosiddetto privato sociale. Tra le molteplici attenzioni e premure, anche la promozione dell'affidamento familiare si realizza sicuramente, come afferma il piano, attraverso forme di raccordo tra servizi pubblici o centri per l'affidamento familiare e le realtà associative presenti sul territorio di riferimento, ma anche attraverso un sostegno e un riconoscimento concreto dell'associazionismo familiare, il cosiddetto privato sociale: questo processo infatti si situa nella prospettiva di una reale sussidiarietà.

Si ritiene quindi che debba essere con determinazione riconosciuto il ruolo attivo del privato sociale nell'assunzione di responsabilità pubblica, in rapporto con gli altri attori istituzionali delle politiche sociali.

Nel piano infanzia il cosiddetto terzo settore, latita e scarseggiano dinamiche proprie della sussidiarietà; è un aspetto decisivo fondativo di tutti gli interventi normativi che noi auspichiamo.

Un altro aspetto è l'inserimento dei criteri minimi a garanzia dell'uguaglianza territoriale nei servizi riservati ai minori, nella distinzione tra comunità educative e case famiglia. È opportuno definire gli standard minimi rispetto alle strutture di accoglienza di varia tipologia: nel piano manca sostanzialmente una distinzione tra le comunità educative e le case famiglia, profondamente diverse queste ultime perché caratterizzate dalla presenza di una coppia genitoriale sposata. La normativa stessa di molte regioni non le riconosce e norma solo le comunità; da qui l'enorme importanza di fare chiarezza nel piano con la previsione di standard di qualità per le comunità di tipo familiare, al fine di ridurre le differenze locali attualmente esistenti.

Un ulteriore aspetto è l'inserimento di azioni per la riforma della materia dell'affidamento, l'attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149. Nel mentre non devono essere trascurate o escluse tutte le fondamentali attenzioni e azioni dedicate all'infanzia senza o fuori famiglia, con la piena e non più rinviabile applicazione della normativa vigente. Riteniamo che la parte del piano dedicata all'affidamento possa essere rivisitata e integrata, anche tenendo conto della relazione sullo stato di attuazione della legge 4 maggio 1983, n. 184 così come modificata dalla citata legge n. 149/2001, recentemente presentata dal Ministero del lavoro e delle po-

litiche sociali e dal Ministero della giustizia alla Presidenza della Camera dei deputati nel settembre 2010. In particolare chiederemo che venga attivata la banca dati per i minori fuori la famiglia.

Un altro punto è l'istituzione del Tribunale unico per la famiglia. È molto importante che venga istituito tale tribunale; nel piano si menziona la necessità di avviare un processo di armonizzazione delle politiche e delle leggi che in via diretta o indiretta intervengano alla sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Si parla poi della necessità di una riforma del tribunale per i minorenni e del tribunale ordinario, accentrando in un unico organo giudiziario le competenze in materia di persone, minori e famiglia.

Alcuni mesi fa sembrava che il progetto prendesse vita: lo stesso Governo aveva prospettato l'ipotesi di creare un tribunale *ad hoc* per la famiglia. Il *Forum* ritiene fondamentale che tale progetto venga portato avanti e che si realizzi quel processo di tutela giudiziaria sociale e amministrativa che solo un accorpamento delle funzioni in materia, un'adeguata e specifica preparazione dei magistrati e un riordino della legislazione nel rispetto dei principi fissati nelle convenzioni internazionali potranno garantire.

Un altro punto è l'introduzione di efficaci misure a contrasto della povertà delle famiglie e dei figli. Il *Forum*, forse voi lo sapete, ha formulato una specifica proposta denominata « fattore famiglia », proprio per introdurre una politica di ridistribuzione del reddito. Attraverso questo meccanismo viene tassato il reddito disponibile al netto dei costi sostenuti per i figli; si tratta di una sorta di coefficiente che tiene conto del numero delle persone a carico e della situazione oggettiva della famiglia, viene moltiplicato per il reddito per ottenere una *no tax area* che rende la pressione fiscale a misura di famiglia.

Un tema evocato in questi giorni in un importante momento di assemblea che ha interessato le realtà cattoliche del nostro Paese è l'aspetto del potenziamento dei servizi all'infanzia e la conciliazione dei tempi del lavoro con i tempi della famiglia. Il *Forum* chiede il potenziamento e il sostegno anche economico dei servizi innovativi per la prima infanzia, con lo scopo non solo di allargare l'offerta ma di integrarla con i servizi che più si adattano alla flessibilità richiesta.

È necessario un adeguato sostegno ai congedi parentali, una facilitazione nella concessione del *part time* per motivi familiari, l'agevolazione fiscale o altre forme di servizi aziendali per la famiglia. Occorre garantire a tutte le famiglie servizi essenziali per i propri compiti di cura.

In conclusione il *Forum* delle associazioni familiari auspica almeno l'effettiva attuazione di alcune delle azioni contenute nel piano, augurandosi che non venga mai meno il confronto, la partecipazione e il monitoraggio delle attività previste con l'esplicita indicazione delle modalità e della tempistica previste per la realizzazione delle singole attività.

Invita a recuperare le attenzioni e le questioni qui segnalate così come quelle avanzate da tante proprie associazioni coinvolte in materia, direttamente impegnate – citiamo fra le altre l'AIBI, amici dei bambini, e l'Associazione Papa Giovanni XXIII – attenzioni e questioni tese a migliorare il piano, che solo così potrà raccogliere il positivo consenso e il pieno apprezzamento di quanti operano quotidianamente al servizio dell'infanzia e della famiglia.

La loro valutazione e considerazione non riteniamo debba avvenire con esclusivo riferimento alla disponibilità o meno di risorse economiche, in quanto la compilazione critica e la dichiarazione delle priorità nazionali in materia di infanzia ha valore di per sé, a prescindere dal fatto che gli obiettivi delle azioni siano poi effettivamente perseguibili nel breve termine.

PRESIDENTE. La ringrazio per il modo anche puntuale con il quale ha analizzato il piano.

Do ora la parola al rappresentante della Caritas, Giuseppe Laganà.

GIUSEPPE LAGANÀ, *Rappresentante Caritas Italiana*. Grazie presidente, per noi

è un piacere e un onore essere ascoltati in questa sede così autorevole e porto innanzitutto il saluto del nostro presidente, sua eccellenza Monsignor Giuseppe Merisi, vescovo di Lodi.

Abbiamo pensato di articolare questo nostro intervento con alcuni cenni sulla nostra identità e sul nostro modo di lavorare sui territori; desidero poi sottolineare alcuni passaggi, che ci sembrano importanti, di questo denso documento, esponendo le nostre considerazioni e dando alcune indicazioni, a partire dalla nostra esperienza sul campo, per evidenziare alcune criticità da tenere in considerazione ed eventualmente risolvere.

La Caritas italiana è un organismo pastorale della Conferenza episcopale italiana, ancorata al principio evangelico della centralità della persona umana, che ha dispiegato in quasi quarant'anni della sua presenza in Italia e nel mondo il suo impegno a costruire innanzitutto le condizioni perché a ciascun destinatario dei suoi interventi venisse garantito lo *status* di effettivo soggetto titolare dei diritti inalienabili riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Costituzione italiana, alla luce della dottrina sociale della Chiesa.

Questo è la cornice entro cui ci muoviamo. Perché questa sottolineatura ? Perché riteniamo che solo all'interno di questa cornice sia possibile progettare sistemi di risposte efficaci e rispettose della dignità della persona umana, in grado di far fronte ai bisogni che incessantemente emergono nella società in cui viviamo – quindi sottolineiamo questo aspetto dinamico –, che interpellano il Paese nel suo insieme e che richiedono alle istituzioni quella necessaria attività di rappresentanza e di sintesi, che si traduca in decisioni efficaci.

Rappresentiamo l'impegno delle 220 Caritas diocesane che operano su tutto il territorio italiano, in ambiti che vanno dalla lotta alla povertà all'accoglienza degli immigrati, da azioni di accompagnamento ai giovani in disagio sociale, ai progetti nel campo della promozione della salute mentale, che nel corso degli anni hanno costruito e affinato un metodo di intervento che ha questi capisaldi: l'ascolto come capacità di entrare in relazione, l'osservazione come capacità di ricercare, il discernimento come capacità di compiere le scelte più efficaci, la formazione permanente degli operatori e l'animazione come capacità di promuovere nei singoli e nella comunità territoriale di appartenenza la consapevolezza di essere anche soggetti e non solo destinatari degli interventi.

Caritas italiana è anche tra i membri, fin dalla sua fondazione nel 2000, del gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che raccoglie oltre 80 organizzazioni che si occupano di minori e che da ultimo ha curato il secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della stessa Convenzione, già a conoscenza di codesta Commissione e al quale rinviamo per gli ulteriori approfondimenti.

Esprimiamo quindi un ringraziamento per questa preziosa opportunità che ci viene data di contribuire alla riflessione che scaturisce dalla bozza del piano in discussione. Entrando nel merito del tema, riteniamo importante sottolineare alcuni passaggi del corposo testo che compone la proposta di schema.

Nel tentativo di ripensamento e riorganizzazione del *welfare* rimane centrale il ruolo delle istituzioni pubbliche, garanti della titolarità dei diritti e deputate al reperimento non occasionale delle risorse economiche, strutturali e organizzative che, in un orizzonte ampio di efficacia delle decisioni prese, valorizzi l'apporto del privato sociale e della comunità locale, in un rapporto necessariamente asimmetrico in cui la collaborazione non può significare sostituzione.

Per quanto riguarda la centralità dei diritti della persona riteniamo che ciò che è dovuto per diritto, non può trasformarsi in una concessione benevola; un rapporto fondato su queste basi garantisce innanzitutto un confronto ad ampio raggio e una progettualità centrata non solo sui bisogni, ma anche sul rispetto dei diritti di ciascuna persona all'interno di un processo che preveda la modifica delle deci-

sioni prese nel momento in cui le attività di valutazione richiedono un cambio di rotta.

Vogliamo poi sottolineare che il prendersi cura è un processo, quindi sono necessarie passioni, competenze e continuità nel tempo; fuori da questa impostazione c'è il rischio di dissipazione di energie e di risorse. Sono certamente fondamentali le attività di prevenzione ma è altrettanto fondamentale dotare di adeguate risorse i servizi territoriali deputati alle risposte necessarie a ciò che non può essere oggetto di prevenzione.

In un'ottica propositiva, si potrebbero prevedere all'interno dell'intervento di promozione dell'affidamento familiare e potenziamento dei servizi dedicati, azioni di formazione per famiglie disposte a un affidamento che prenda in carico l'intero nucleo familiare e non solo i minori.

Tuttavia l'attenzione agli elementi positivi presenti nel testo in esame non può far dimenticare alcune criticità, che abbisognano di maggiore precisazione o correzione.

Sul metodo, nell'apprezzare la scelta di attivare un processo partecipato sia nella fase costruttiva del piano, sia in quella valutativa e attuativa, poniamo la domanda su quali saranno le forme e gli oggetti della valutazione, in altre parole con quali strumenti si valuta e cosa si valuta.

L'attenzione al metodo comprende anche il fattore risorse; nella parte finale del testo viene detto che le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della legislazione vigente, risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti: a tali impegni è quindi da riconoscere carattere meramente programmatico. Sottolineiamo che proprio la dichiarata dimensione di programmaticità del piano, che peraltro è un piano di azione e di interventi, rende ardua la funzione di accompagnamento e monitoraggio permanenti, richiesta ai soggetti della società civile, data la difficoltà di individuare con chiarezza in molti ambiti gli obiettivi effettivi, i tempi di realizzazione e i risultati da eventualmente valutare.

Secondo il piano le parole chiave che muovono la scelta dei primi interventi da realizzare sono: accoglienza, presa in carico e prevenzione. Restano tuttavia di più difficile interpretazione i criteri per definire le priorità degli interventi.

Nonostante questa difficoltà strutturale, occorrerebbe definire almeno delle tappe di monitoraggio e di accompagnamento nella reportistica, che consente una lettura di diversi ambiti previsti e un calendario di convocazione dei soggetti sociali e istituzionali coinvolti, tale da consentire una valutazione finale concreta ed obiettiva.

Inoltre uno degli elementi strutturali di qualsiasi attività di programmazione è la conoscenza dell'entità delle risorse economiche sulle quali si può fare affidamento; la mancanza nel piano di questo fattore preclude una programmazione precisa e articolata e soprattutto efficace.

Infine non è da sottovalutare una lacuna che rischia di rendere il piano disomogeneo territorialmente nella sua applicazione: la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, cosiddetti LIVEAS, che come è noto avrebbero dovuto essere determinati d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni insieme agli enti locali e ai Ministeri competenti. Questa situazione ha comportato finora una differenziazione nei programmi e nella gestione di risorse e competenze, creando una diversificazione delle politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

In relazione agli ambiti di intervento, pur tenendo conto che si tratta di un piano e quindi di un contenitore ampio, dalla sua lettura si ha l'impressione di un significativo sforzo di attenzione a quanto si muove nell'universo infantile e adolescenziale, ma nello stesso tempo ci si chiede se la suddetta attenzione si declinerà in interventi efficaci, considerando il fattore tempo, che, sebbene esplicitato, appare tuttavia insufficiente per gli interventi elencati e i soggetti coinvolti.

Operando necessariamente una scelta tra le questioni più puntuali che l'analisi del piano solleva, desideriamo richiamare

l'attenzione di codesta Commissione in merito ad alcuni punti. Negli interventi relativi al potenziamento della rete dei servizi integrati per la prima infanzia non è definito un livello quantitativo del potenziamento stesso; allo stesso modo anche i riferimenti temporali presenti negli interventi all'interno del progetto di azione di sistema e di assistenza tecnica nelle regioni del sud lasciano perplessi.

All'interno delle misure in favore degli adolescenti prevedere di attivare centri di ascolto e orientamento può risultare troppo generico se non si evidenzia il contesto in cui ciò dovrebbe essere realizzato, così come è difficilmente individuabile la cabina di regia degli interventi descritti.

La mancanza di tempistica nella previsione anche di documenti preposti a prevedere indicazioni operative impedisce di fatto di prevedere quando potranno essere realizzate le previste azioni di sostegno alla frequenza scolastica e al successo formativo contro l'esclusione sociale.

Sempre all'interno dello stesso intervento desta preoccupazione la creazione di una rete di scuole di seconda occasione per chi è fuori dal sistema di istruzione; più che prevedere seconde occasioni secondo noi sarebbe auspicabile un potenziamento dei servizi di orientamento scolastico e professionale per gli adolescenti.

Il tema dei minori stranieri non accompagnati continua a rimanere un'emergenza nel nostro Paese, sia dal punto di vista della tutela dei diritti, che dell'accoglienza e degli interventi educativi; introdurre norme di maggior favore nei loro confronti che specifichino e modifichino esistenti previsioni, soprattutto in tema di procedure per l'accertamento dell'età, di tutela e presa in carico, di rilascio e conversione alla maggiore età del titolo di soggiorno, aiuterebbe non poco a favorire il loro percorso di integrazione nel nostro Paese, riducendo sensibilmente il rischio di scivolamento nei circuiti di sfruttamento e criminalità. Ciò è auspicato nel piano stesso ma non vi è menzione di simili interventi, i quali non sembrano costituire un aggravio per il bilancio dello Stato.

In ultimo, per quanto riguarda l'intervento relativo alla tutela del diritto alla salute dei bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti, avanti si evidenzia l'opportunità di fare tesoro di quanto già esistente e in particolare delle risultanze dello specifico, recente progetto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha prodotto l'elaborazione di strumenti applicabili su territori diversi.

PRESIDENTE. La ringraziamo molto. I vostri interventi scaturiscono evidentemente da un'esperienza concreta e di lunga durata e ci consentono di fare tesoro delle vostre osservazioni e dei vostri contributi.

Do ora la parola ai colleghi deputati e senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Ringrazio gli ospiti presenti per le relazioni presentate sulle quali concordo pienamente.

Vorrei porre una domanda al *Forum* delle associazioni familiari. Voi fate un accenno alla riforma della materia dell'affidamento: vorrei sapere, riguardo alla vostra indicazione sulla riforma dell'affidamento, se avete proposte in proposito e se siete in grado di suggerire come si potrebbe intervenire e che cosa inserire.

Fermo restando che il piano è un atto dovuto del Governo, la collega senatrice Serafini sa che abbiamo contribuito in maniera sostanziale a redigere la legge n. 149/2001, della quale ella era relatrice, e alla quale, quindi teniamo particolarmente. Sono d'accordo con la realizzazione di una banca dati per i minori, dal momento che si tratta di una parte della legge che non è stata assolutamente rispettata e neanche avviata.

Vorrei chiedere altresì al *Forum* delle associazioni familiari se hanno iniziato magari una riflessione, se hanno messo in calendario l'idea del tribunale unico per la famiglia. Io sono ovviamente d'accordo nel

senso che abbiamo sempre parlato di questa questione, però volevo sapere se c'è una riflessione avviata e avanzata su questo fronte. Credo che il Governo stia pensando a una cosa del genere, mi risulta che ci siano degli studi e delle riflessioni in proposito e volevo pertanto sapere se ci potete dare delle indicazioni.

Per tutto il resto sono d'accordo, volevo infine far osservare al rappresentante della Caritas, che il rischio di questo piano è che diventi un elenco di buone intenzioni. Il mio giudizio è forse un po' rozzo, però non c'è dubbio che questo sia un piano anche condivisibile sui principi ispiratori: trovo positivo il fatto che finalmente si coniughi il discorso minori e famiglia, che nei precedenti piani mancava. Mi sembra un passo avanti molto importante, che condivido, porsi il problema dell'inserimento dei minori in un contesto familiare.

Non condivido, invece e come è noto ne abbiamo già discusso tra colleghi, la mancanza di risorse. Non c'è neanche la previsione di uno stanziamento, osservo quindi che le buone intenzioni sono tante, ma le strade dell'inferno sono lastricate di buone intenzioni, perché senza neanche una previsione di interventi economici non si va molto lontano.

Sono quindi d'accordo sul giudizio relativo alla questione concreta. Volevo informare la Caritas che durante questa settimana abbiamo in discussione in Assemblea della Camera una mozione sui minori non accompagnati, che speriamo di portare fino alla votazione finale, augurandoci che sia accolta dal Governo e quindi approvata all'unanimità in Parlamento. Il documento in oggetto presenta tutti i limiti delle mozioni, però ci sembra importante anche per il fatto che vi è stato l'impegno di tutti i gruppi per arrivare a una versione condivisa.

Vorrei, pertanto, a tale proposito conoscere il giudizio e le eventuali indicazioni di tutti gli ospiti presenti. In particolare noi abbiamo chiesto di valutare una formula un po' più morbida, che non impegna il Governo a fare, ma che preveda la possibilità di fare, che è cosa diversa: prevedere quindi che per i minori che compiono i diciotto anni, in Italia da poco tempo, ma inseriti in una struttura, non scatti la norma di legge per cui, se non sono qui da tre anni, non hanno lavoro o una famiglia a cui fare riferimento, immediatamente si trovano nella condizione di clandestini.

Abbiamo svolto al riguardo, insieme alla collega Zampa, un lavoro lungo e proficuo e abbiamo chiesto che il Governo si impegni a non applicare la norma che ho citato. Vorrei sapere se siete d'accordo, per proporre eventualmente questa norma, qualora venga accettata, anche come correzione al piano.

SANDRA ZAMPA. Signor presidente, intervengo molto rapidamente soprattutto per ringraziare i nostri ospiti. Come sapete questo ciclo di audizioni che stiamo svolgendo ci è necessario in vista del parere sul piano che siamo chiamati a formulare.

Riprendo quindi soltanto alcune delle vostre indicazioni più che altro per capire se ho colto bene il senso delle vostre parole. Innanzitutto mi pare che condividiate l'idea che senza risorse è difficile parlare di un piano reale, perché al di là dei limiti, delle critiche o delle sottolineature che ognuno di voi ha fatto, mi pare che questa idea sia comune a tutti. Se non comprendo male, dalle parole del dottor Laganà credo che condivida l'idea o ci abbia richiamato sull'idea che c'è poca promozione dei diritti dei minori e che appare trascurato il concetto di minore come soggetto avente diritti (da qui discendono alcuni degli aspetti più deboli del piano).

In particolare ciò vale anche laddove si parla di sostegno alle genitorialità; per esempio, l'idea che le famiglie vadano sostenute sempre, in qualunque circostanza, non soltanto per quanto concerne gli aspetti relativi al *welfare*. Non so se è stato lei, dottor Intino a sottolineare il fatto che le politiche per la famiglia sono politiche a 360 gradi e che non si possono ridurre o comunque concentrare, come nel caso del piano, sui nidi piuttosto che su altri aspetti.

Non ho ben capito qual è la vostra opinione riguardo alle misure a favore degli adolescenti, perché mi pareva di avere invece ascoltato da altri una critica rispetto soprattutto al tema della partecipazione attiva, che sembra essere un po' debole. Vorrei pertanto capire cosa ne pensate dal vostro punto di vista.

Per quanto concerne la mozione di cui parlava la collega Santolini credo la possiate già consultare, comunque dovrebbe arrivare al voto domani; stiamo ancora raccogliendo alcune osservazioni sulla formulazione, perché c'è la necessità di sciogliere in modo chiaro la questione dei diciottenni, ma su questo ha già parlato molto bene la collega Santolini.

PRESIDENTE. Volevo aggiungere qualcosa anch'io. Ci troviamo di fronte a queste due grandi questioni che stiamo dibattendo in Commissione e auspichiamo di trovare una convergenza.

Relatrici di questo parere saremo io e la senatrice Aderenti, a nome della Commissione e per questo la Commissione valuterà nella sua collegialità: il parere sarà il frutto di una discussione nella Commissione stessa.

Stiamo lavorando su due ipotesi importanti, vale a dire che rischiamo di concepire questo piano solo parzialmente perché preoccupati del fatto che il piano manchi di risorse certe e di livelli essenziali; la nostra preoccupazione è che un'azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza possa risultare nella sua genericità anche priva di priorità e di sostanza.

Abbiamo quindi un problema serio, perché ci troviamo a dare un parere su un piano che ha molti elementi positivi, ma non dà indicazioni sulle risorse, né sulle priorità, né sul calendario, né sul monitoraggio: questioni di estremo rilievo.

Inoltre ci troviamo anche di fronte ad analisi compiute in sede di Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza su ciò che ha prodotto la legge 28 agosto 1997, n. 285 e su ciò che hanno prodotto le politiche per l'infanzia. Ci troviamo inoltre di fronte a un dato che deve farci riflettere anche sul modo di applicare il federalismo fiscale, o la fiscalità in generale: la differenza tra le risorse destinate all'infanzia al sud, per esempio, rispetto al nord è enorme. Per ogni bambino del sud sono destinate risorse per 79 euro, a fronte delle 790 di cui dispone un bambino del centro-nord. Per questo motivo, se non fissiamo i livelli essenziali e delle prestazioni, è evidente che queste diseguaglianze rimarranno e saranno ancora più grandi.

Sono presenti colleghe e colleghi di diversi gruppi politici, è giunto anche l'onorevole Pagano del PdL. Vorrei ricordare che in questi giorni e in queste ore si sta svolgendo al Senato il dibattito sulla politica fiscale e non è previsto alcun intervento di natura redistributiva sui temi dell'infanzia.

Alla Camera, per esempio, riscontriamo una sordità rispetto alla redistribuzione a favore delle famiglie, non è previsto nulla. Si è svolta una discussione importante, abbiamo presentato tanti emendamenti ma c'è stata una sordità nel prendere in considerazione, ad esempio, il fattore famiglia.

Il fattore famiglia, al di là delle diverse tradizioni politiche e culturali, è un elemento vero di protezione dell'infanzia, perché le famiglie con maggiore tasso di povertà, da quanto si evince dalle analisi del *Forum* delle associazioni familiari, dell'Istat, della Caritas, del *Forum* del terzo settore che raccoglie anche le organizzazioni sindacali, sono le famiglie con figli o con persone a carico con *handicap* o non autosufficienti.

Di fronte a delle grandi dichiarazioni di principio vorremmo capire se a queste dichiarazioni di principio corrispondono dei fatti, perché la questione non è solo quella relativa a come assicurare maggiori risorse, ma è anche come tali risorse vengono ridistribuite e a favore di chi. Si potrebbe ad esempio conservare lo stesso stanziamento ma redistribuire il carico fiscale a favore delle famiglie monogenitoriali o con persone a carico.

Il mio imbarazzo forte, come presidente e membro di questa Commissione che pone al centro del proprio lavoro il

contrasto della povertà minorile, è anche il fatto che in queste ore si stanno prendendo decisioni che vanno nella direzione opposta.

Non è uno sfogo, vorrei però esprimere la preoccupazione perché tra oggi e domani voteremo al Senato un provvedimento fiscale importante.

ALESSANDRO PAGANO. Signor presidente, purtroppo ho perso una parte dell'intervento però in generale mi vorrei porre in linea con il suo ragionamento, che ovviamente deve trovare tutti consenzienti, tutti assolutamente all'unisono rispetto a questo tipo di strategie.

Mi rendo conto delle note difficoltà inerenti alle risorse finanziarie, però riteniamo che il piano che è stato presentato abbia delle caratteristiche di diversità o comunque di discontinuità rispetto al passato. Non voglio dire che sia migliore o peggiore, ma che certamente ha delle caratteristiche ben precise, che hanno trovato sicuramente adesione rispetto a un ascolto generale, rispetto a un bisogno vero.

Non ci sono dubbi che nel momento stesso in cui questo piano è stato identificato come una linea sicuramente maestra, si vanno a innestare i ragionamenti che abbiamo sentito e le critiche, nel senso buono, a cui può andare incontro, che ovviamente hanno un unico comune denominatore cioè l'assenza di risorse.

Condivido quello che diceva lei, presidente: siamo di fronte a una stagione straordinariamente complessa, nella quale stiamo scontando tutti gli errori del trentennio precedente, perché è chiaro che quando si verificano fenomeni sociologici come quelli oggi presenti nella nostra realtà nazionale, non possiamo immaginare che questi siano frutto di una casualità, sono frutti di un albero che è stato innestato nei precedenti periodi.

Oggi le nuove povertà, per esempio, sono le famiglie separate, le famiglie divorziate, ma questo è un problema non soltanto italiano: oggi anche i paesi del scandinavi si stanno attrezzando per rivedere politiche e leggi che evidentemente hanno prodotto questi risultati. Non c'è soltanto la povertà minorile: i ragazzi non sono più in grado di sposarsi e comunque allungano sempre più la permanenza dentro la loro famiglia.

Tutto questo, ovviamente, deve essere oggetto di un'attenta analisi che non è soltanto sociologica, ma anche pedagogica e culturale; probabilmente i modelli educativi che sono stati realizzati nel nostro contesto sociale nazionale non sono stati adeguati.

Non dobbiamo fare solo una fotografia sociologica, dobbiamo compiere un esame a 360 gradi: probabilmente sono stati commessi degli errori, non dobbiamo prevedere di farlo qui, altrimenti dovremmo fare conferenze di altro genere.

Ritengo però che sia giusto partire oggi da un presupposto: che sicuramente questo piano è interessante e la nostra battaglia deve essere quella di drenare risorse, quanto è più possibile, a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Sappiamo infatti che questo è uno dei grandi temi su cui ci misureremo nei prossimi anni, non soltanto in questa legislatura, perché è chiaro che una crisi demografica come quella attuale significa già di fatto una crisi economica prospettica. Un Paese come il nostro nel quale la crescita del PIL è dell'1 per cento ogni anno, tra 20 anni sarà superato da quei Paesi il cui PIL cammina in questo momento al 9 -10 per cento. Questi Paesi hanno un indice demografico adeguato, vale a dire che in essi continuano a nascere figli, che costituiscono energie, ricchezza, capacità di immaginare anche biologicamente una nuova prospettiva di impostazione sociale.

Le nostre politiche sociali risentono del fatto che nei trent'anni precedenti avere un solo figlio era considerato positivo, la politica è stata quella di fermare quanto più possibile le famiglie numerose, come se fossero un peso, e favorire politiche sanitarie che andassero in direzione esattamente opposta alla nascita dei figli.

Pertanto, signor presidente, siamo di fronte a un ragionamento complesso che non può ovviamente esaurirsi in due battute. Prendiamo atto che in passato sono

stati commessi degli errori e che oggi, con la buona volontà che deve contraddistinguere coloro che hanno voglia di lavorare per il bene comune, ci dobbiamo incontrare per capire gli sbagli del passato, senza pregiudizi ideologici. Per fortuna la situazione attuale è diversa e se si ha un minimo di maturità e di intelligenza si capisce perfettamente che siamo stati deformati da occhiali ideologici che ci hanno mostrato la realtà in maniera diversa: vediamole in termini assolutamente concreti.

Ritengo che il Ministro Giovanardi in questo piano abbia introdotto elementi che vanno in direzione opposta rispetto al passato e se ci ritroviamo su questo ragionamento costruttivo con gli aggiustamenti che ovviamente saranno necessari, penso che lavoreremo all'unisono senza considerare destra o sinistra, per ottenere più risorse.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai nostri ospiti per la replica.

CIRO INTINO, *Rappresentante del Forum delle Associazioni familiari*. Ringrazio la presidenza e la Commissione. Gli interventi del presidente e degli onorevoli qui presenti sono stati molto pertinenti e concreti e non possiamo che apprezzarne il livello. Questo apprezzamento sincero ci invita a proseguire un lavoro che noi come *Forum* conduciamo, che prevede momenti di raccordo e di transazione con il mondo istituzionale e politico. Vi rivolgiamo quindi un sincero ringraziamento, torniamo arricchiti da questa proposta.

Nella mia introduzione iniziale ho fatto riferimento specifico ad alcuni temi che sono stati richiamati dall'onorevole Santolini il cui intervento ha citato l'applicazione della legge n. 149/2001, nella quale sono contenute le nostre priorità e le nostre esigenze di modifica. Non era stato forse richiamato con precisione il tema della temporaneità dell'intervento in favore dei minori in materia di affidamento. Sono previsti due anni rinnovabili, ma non è precisato il termine, in cosa consiste questa rinnovabilità e quale sia il lasso temporale preciso di riferimento. Tuttavia è maturata ormai al nostro interno la convinzione – e su tale aspetto le nostre associazioni convergono – del fatto che la temporaneità deve essere tale al fine di valorizzare la specificità dell'affidamento, che non è simile ad altri tipi di intervento, fosse anche la stessa adozione.

Per quanto riguarda il ruolo delle case famiglia (che noi riteniamo essere privilegiato dalla normativa di settore, la legge n. 149/2001), come abbiamo detto nel documento, si tratta di una problematica che va meglio disciplinata e regolamentata per evidenziare il ruolo importante e decisivo delle case famiglia.

Per quanto concerne la necessità di rilanciare il Tribunale per la famiglia, raccogliamo l'invito dell'onorevole Santolini a trovare forme di maggiore collaborazione e reciproca attenzione sul tema: è un ambito settoriale che ha però una valenza generale, giuridica e politica in senso lato, e oggi questo approccio, in grado di tenere insieme la dinamica settoriale di un intervento all'interno di un criterio di carattere più generale, è la strada da perseguire.

Abbiamo richiamato in premessa della nostra relazione il tema della sussidiarietà del ruolo del privato sociale: in questo senso sono certamente pertinenti le osservazioni del presidente, richiamate anche da noi, sul problema di effettivo finanziamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, della definizione di corretti criteri di spesa e quant'altro, che servono a dare effettività all'intervento normativo e a quello programmatico generale, che deve avere concreti riferimenti a livello finanziario.

Ci rendiamo conto che l'onorevole Pagano si riferiva ad un dato obiettivo: si tratta di una fase nuova che si apre, che richiede il contributo da parte delle forze migliori presenti nella nostra società, mondo associativo e mondo politico, e quindi dobbiamo attrezzarci sempre di più per essere in grado di dare risposte al di là di contrapposizioni ideologiche che in effetti noi avvertiamo come stantie.

Se si approfondisce l'andamento degli interventi di carattere normativo in materia di politiche sociali, anche prima della legge di riforma 8 novembre 2000, n. 328, notiamo una costanza che va al di là dei governi che si sono succeduti. C'è una continuità tra la legge 328/2000 e gli interventi successivi, come se la pubblica amministrazione e il mondo politico nel suo complesso abbia assunto la consapevolezza dell'importanza di percorrere strade nuove.

Certe idee che oggi sono state richiamate dall'onorevole Pagano e dall'onorevole Santolini e anche da altri interventi, sono presenti in quella normativa che era stata approvata dal centrosinistra, se non erro, e che evidenzia un lavoro all'interno della pubblica amministrazione: contenuti e attenzioni che vanno anche al di là della dialettica politica, perché quando parliamo di famiglia, di minori e di adolescenti, sono in gioco questioni dove veramente le forze migliori del Paese devono convergere per cercare di costruire una fase nuova nella nostra società.

GIUSEPPE LAGANÀ, *Rappresentante Caritas Italiana*. Le questioni sollevate in questo interessante scambio sono molte. Cerco di essere puntuale rispetto alle sollecitazioni fatte, rinviando poi ad altri contesti la possibilità di entrare nel merito.

La sintesi è possibile, ma tutto quanto sia espressione di un pensiero complesso, articolato, che non taglia, che non semplifica, secondo noi è meritevole di attenzione. Mi sembra i ogni caso che questo sforzo di sintesi sia apprezzabile: sicuramente mi farò portatore di questa iniziativa per verificare le forme e gli strumenti con cui operare in uno scambio fruttuoso.

Personalmente non ho paura del confronto di pensieri diversi, che mi sembra una ricchezza, per realizzare una possibile sintesi. Una delle missioni della politica è proprio la realizzazione di ciò che è possibile in un determinato momento, all'interno di un approccio dinamico: ciò che oggi si può fare, magari domani si può anche migliorare.

Riguardo all'intervento dell'onorevole Zampa, nella premessa abbiamo sottolineato un aspetto per noi importante: anche la persona più svantaggiata ha delle risorse da spendere e questo è un processo molto difficile da realizzare, perché significa rischiare la complessità dell'altro. Scusate questo riferimento un po' filosofico: rischiare la complessità dell'altro significa incontrarlo nel quotidiano, dove vive.

Parliamo anche di un patto nuovo tra diritti e doveri; quando questo patto viene alterato è molto faticoso ricomporre l'equilibrio. Ciò che a nostro avviso fa delle persone dei cittadini è che nessuno viene escluso dal consesso sociale. In una situazione di difficoltà, l'istituzione, sicuramente non il singolo, fa il possibile perché il soggetto in questione possa riprendere un certo cammino.

Secondo noi la persona al di fuori della relazione non esiste; un bambino nasce all'interno di una relazione, si struttura e i processi maturativi vanno avanti se c'è una relazione significativa. Ecco perché si ritorna a quello che voi dite: evitare di tagliare, accompagnare.

Nello specifico, i centri di ascolto e di orientamento per gli adolescenti sono iniziative importanti, che denotano il pensiero delle persone che hanno posto attenzione a questo tema. Ma non è indifferente realizzare questi centri all'interno di una scuola o all'interno di un'associazione. Faccio solo questo piccolo esempio: una persona nella sua crescita passa gran parte del suo tempo a scuola. La scuola è solo un contenitore didattico oppure, senza sovraccaricare di funzioni le insegnanti, è un contenitore in cui la persona impara e si forma? Come ascoltiamo i nostri adolescenti all'interno della scuola? Non sono scelte di poco conto, sono scelte strategiche: Torno poi sull'aspetto delle risorse: nella nostra vita personale, anche familiare, di gruppo, programmare senza risorse non è possibile.

Comprendete pertanto perché noi sottolineiamo questo aspetto; capisco il mo-

mento difficile che il Paese vive, ma la questione delle risorse è un fattore fondamentale della programmazione.

Non so se ho risposto alle vostre sollecitazioni; per quanto riguarda l'intervento della presidente Serafini, sono d'accordo sulla necessità di risorse certe, sul calendario degli interventi e sul monitoraggio degli stessi. In ultimo vorrei osservare che come Caritas noi siamo consapevoli di essere una parte di quello che definiamo arcipelago della solidarietà: anche la nostra presenza qui lo testimonia.

C'è bisogno probabilmente di approfondire questo pensiero anche sotto un profilo territoriale, geografico: vivere e crescere a Reggio Calabria non è la stessa cosa che crescere in un'altra realtà. Ci sono delle differenze concrete di vita quotidiana, sappiamo cosa significa combattere la dispersione scolastica in una città come Milano e cosa significa combatterla in realtà molto più difficili.

Potete quindi comprendere che la scuola è veramente uno degli indicatori non dico certi, ma molto attendibili di cosa succederà dopo, perché quando il minore esce da quel contenitore in cui si struttura come personalità e prende altre strade, la situazione diventa preoccupante: quel processo di crescita continua altrove e questo desta molta preoccupazione.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per il contributo molto ricco che ci avete offerto, di cui terremo conto. Vi auguro buon lavoro, vi faremo poi avere anche le relazioni e il parere della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione del presidente dell'AIMMF, Laura Laèra, del presidente della Camera Minorile Nazionale, Giovanna Ruo, del presidente dell'Unione Nazionale Camere Minorili, Luca Muglia.**

PRESIDENTE. Proseguiamo le nostre audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva su alcuni aspetti dell'attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, con l'audizione del presidente dell'AIMMF, Laura Laèra, del presidente della Camera Minorile Nazionale, Giovanna Ruo, e del presidente dell'Unione Nazionale Camere Minorili, Luca Muglia.

Do la parola alla presidente dell'AIMMF, Laura Laèra.

LAURA LAÈRA, *Presidente dell'AIMMF*. Ho ascoltato con molto interesse gli interventi che mi hanno preceduto e anche gli interventi delle rappresentanze istituzionali e politiche. Ho apprezzato molto questa prospettiva di tentare di trovare una convergenza comune su temi che trovo fondamentali per tutta la nostra società, perché occuparsi di infanzia, di giovani e di adolescenti significa occuparsi di tutti noi.

Abbiamo depositato delle osservazioni relative al piano per l'infanzia e l'adolescenza; non starò a leggerle perché in molti punti sono simili alle osservazioni che mi hanno preceduto, sia in relazione al profilo positivo di questo piano (positivo in quanto ha visto la luce e quindi dal punto di vista della programmazione è accolto positivamente) sia in relazione ai profili negativi o comunque di criticità che sono stati esposti, che non possono che trovarci concordi e che condividiamo.

Non mi dilungo quindi sul problema delle risorse perché ormai è diventato il *Leitmotiv* centrale e io credo che al di là di un problema reale di congiuntura economica, che sicuramente esiste e che sicuramente non è limitata solo alla nostra realtà italiana, ma inserita in una crisi globale più generale che riguarda il mondo occidentale, al di là di questo, forse individuare quali sono i temi su cui possiamo intervenire mi sembra un lavoro utile e positivo.

Sono d'accordo con la presidente Serafini quando sostiene che non si tratta solo di un problema di risorse, ma anche di utilizzo delle medesime, perché forse è vero che sono scarse, ma è importante anche come vengono utilizzate e cosa si privilegia nell'ambito di un bilancio più complessivo. A questo proposito mi preme sottolineare che è un'illusione quella che

certi privilegi possano essere conservati a favore di certe classi, per utilizzare un vecchio termine: siamo tutti nella stessa barca, ricchi e poveri, cittadini del nord e cittadini del sud, perché ho verificato dalla mia esperienza come giudice minorile (sono stata venti anni al tribunale per i minorenni e ora sono in corte d'appello) che dal disagio sempre crescente nelle nostre fasce sociali più disagiate non si salvano neanche le classi socialmente più elevate.

Infatti vi sono comportamenti che conseguono all'aumento del disagio e della povertà o semplicemente del degrado culturale, che può manifestarsi anche in famiglie socialmente elevate, ma in genere parte dal basso per poi contaminare tutti. Vi faccio un esempio banale: la moda di andare a scuola a Napoli con il coltello in tasca è nata negli strati più bassi della popolazione, vale a dire tra quei ragazzi che provengono dai quartieri più a rischio, dove la concentrazione delinquenziale è più elevata; ma questa abitudine di andare a scuola con il coltello è stata assunta anche dai figli delle famiglie bene, a dimostrazione che nessuno ha scampo se si degrada il tessuto sociale.

Per quanto riguarda la questione delle risorse, se sono poche è necessario uno sforzo per individuarle per poi utilizzarle allo scopo più preventivo possibile. Non sto a dilungarmi sul punto, perché potremmo parlare a lungo sul tipo di interventi da realizzare. Uno degli interventi fondamentali ritengo sia quello relativo alla scuola, perché essa ha l'importante compito di preparare non solo culturalmente il cittadino di domani, ma anche, se ci riesce, di impartire l'educazione civica, di supportare la famiglia nel dare delle regole al minore.

La famiglia e la scuola dovrebbero essere il nostro principale obiettivo: ritengo che questa condivisione di compiti fra i due soggetti sia una prospettiva e una ricchezza di cui dovremmo tutti farci carico. Invece chi è a contatto con i giovani e con le istituzioni scuola e famiglia, sa che sono istituzioni in crisi.

Mi chiedo a quale modello ci riferiamo quando parliamo di famiglia: a Milano, per citare un dato, il numero dei *single* ha superato il numero delle coppie; aumentano le separazioni, fenomeno che non risparmia nessuno, né la famiglia legittima né le coppie di fatto, perché sono in aumento per entrambe. Peraltro anche il numero delle coppie di fatto è in aumento, indipendentemente dalle scelte ideologiche: la maggior parte delle coppie di fatto non si sposa non perché ideologicamente contraria al matrimonio, ma per una riserva mentale di deresponsabilizzazione nei confronti dell'altro e dei compiti educativi verso i minori.

Con l'aumento delle separazioni aumentano i problemi economici, perché essere separati con stipendi modesti o in cassa integrazione moltiplica le criticità. Il sostegno da questo punto di vista potrebbe essere quello di responsabilizzare gli individui nei confronti delle nuove generazioni: non vedo altra prospettiva che quella di indirizzare gli interventi proprio su questi compiti educativi e, ovviamente, una volta avvenute le separazioni, nel cercare di supportare le famiglie monogenitoriali, perché assumono su di sé compiti che non trovano poi un adeguato sostegno nel cosiddetto « *welfare* » o comunque nell'organizzazione sociale.

Abbiamo casi di madri sole, con stipendi bassi a cui i giudici spesso attribuiscono degli assegni molto contenuti Uno dei problemi che vi devo segnalare a questo riguardo è quello della legalità: con una diffusa evasione fiscale noi giudici, nel determinare l'assegno di mantenimento, dobbiamo tenere conto degli indicatori di reddito nei casi che immaginiamo possano essere di una certa entità, perché magari un individuo risulta possedere un Cherokee, mentre dichiara di percepire solo 8000 euro di reddito annuo.

Da ciò consegue un notevole difficoltà nel perseguire la realizzazione di una concreta ed equa suddivisione dei redditi familiari, perché se quelli di un coniuge vengono occultati, diventa problematico determinare le cifre degli assegni di mantenimento.

Sto segnalando dei problemi che mi stanno a cuore e che conosco meglio.

La scuola non è più in grado di svolgere il suo compito nella maggior parte dei casi e il nord e il sud oramai stanno accorciando le loro distanze su questo punto. Le scuole pubbliche erano il fiore all'occhiello del nord, io stessa ringrazio la scuola pubblica della mia epoca perché mi ha consentito di accedere a un livello di istruzione che la mia famiglia d'origine non avrebbe potuto assicurarmi, non potendo permettersi di pagare una scuola privata. Quindi io sono una cittadina che ha l'onore oggi di essere qui tra di voi: se sono diventata magistrato lo devo alla scuola pubblica. Adesso mi chiedo quanti oggi possano usufruire delle opportunità che ho avuto io e quindi quanti bravi cittadini che potrebbero svolgere delle professioni adeguate alle loro capacità noi perderemo in futuro.

Questo abbassamento di livello dell'istituzione scolastica e della famiglia sta provocando per i giovani culturalmente validi una disgregazione e una difficoltà a costruirsi un futuro. Non so se qualcuno di voi ieri sera ha visto la trasmissione di Gad Lerner che riportava le statistiche dei livelli di istruzione in Italia, dalle quali risulta che la cultura è detenuta dal 20 per cento della popolazione. Gli altri sono per il 5 per cento analfabeti, o semi analfabeti, o semi analfabeti di ritorno.

Questa è la società del futuro ? Questa è la società che ci preparerà a sostenere il confronto con le potenze non dico emergenti, ma anche con quelle un pochino più preparate ? Il 20 per cento cosa pensa di fare senza l'altro 80 per cento, di mantenere questi privilegi in questa situazione di degrado generale, dove la nostra competitività andrà a picco ?

Per questo motivo dico che cercare di puntare su una buona istruzione è un obiettivo che riguarda tutti, perché la scuola privata non basta: la scuola deve essere buona a tutti i livelli, io non sono contro le scuole private, ma sono per mantenere la scuola pubblica a un livello essenziale e decente. Ho preferito trasferire mia figlia dalla scuola pubblica alla scuola privata perché la prima andava a catafascio.

Questo è il quadro generale. Ho sentito parlare di problemi demografici. Mi chiedo quali saranno i giovani che sosterranno i *baby boomers* che stanno raggiungendo un'età in cui fra poco dovranno essere mantenuti. Io sono una *baby boomer*, sono tranquilla, appartengo a una classe che ormai considero privilegiata, ho un buono stipendio, sto bene: però chi garantirà i livelli di sanità necessari perché i *baby boomers* invecchino bene ?

Lo dico perché mi riporto a tutte le problematiche relative ai nostri giovani italiani e stranieri, perché dobbiamo fare in modo che questi giovani abbiano tutti le stesse opportunità e intendo anche i figli degli immigrati. Quindi mi riallaccio a quello che è stato detto, alle osservazioni che sono state fatte dalla mia associazione in modo molto sintetico, devo dire la verità, che riguardano il diritto di cittadinanza, su cui non mi soffermo, e il superamento di questo *ius sanguinis* in favore di uno *ius soli* con i correttivi e le prospettive che si vorranno individuare. Io credo che sia una necessità economica quella di avere dei giovani che vedano riconosciuti i propri diritti e che quindi possano anche svolgere i loro doveri, che sono quelli di lavorare, di pagare le tasse, di contribuire a mandare avanti la nostra economia.

Credo pertanto che questa valutazione sia da fare anche per i minori stranieri, sia che nascano qui, sia che si tratti di minori stranieri non accompagnati: è importante infatti non vanificare il lavoro dei servizi sociali e dei tribunali per i minorenni, promuovendo progetti di sostegno per quei minori stranieri che hanno seguito i programmi di integrazione e che poi al compimento del diciottesimo anno di età, se non rientrano nei parametri – un po' capestro – introdotti dall'ultima modifica legislativa sul permesso di soggiorno per motivi di studio, vengono rimpatriati. Così vanifichiamo investimenti e sprechiamo risorse.

Non vi voglio angustiare eccessivamente con le mie preoccupazioni che derivano dall'osservatorio privilegiato rappresentato dal tribunale per i minorenni, o anche dalla corte d'appello, e vengo ai problemi più concreti che riguardano la giustizia minorile. Su questo punto, tutti conosciamo la frammentazione di competenze che ormai si trascina da decenni in questa materia. Voi sapete che l'associazione si è espressa per il superamento di questa suddivisione di competenze a favore di un tribunale unico, specializzato. Come lo vogliamo chiamare ? Si parlava del tribunale della famiglia, ma ritengo il termine superato perché la famiglia non è più quella di una volta, ci sono state e sono in corso grandi trasformazioni; quindi preferisco il termine che viene riportato di tribunale dei minori e delle relazioni familiari, dal momento che non esiste più una famiglia di modello « fordista »: anche se nel nostro immaginario e nella nostra cultura corrente, quando parliamo di famiglia e quindi di interventi a favore della famiglia, noi abbiamo ancora in mente la famiglia « fordista » (la mamma che sta a casa, il papà che va a lavorare, i bambini che vanno a scuola, magari con il grembiulino). Nella realtà i papà spesso se ne sono andati di casa, mentre fioriscono numerose relazioni tutte molto precarie sia da parte dei papà e qualche volta anche da parte delle mamme; le diversità di genere contribuiscono a rendere più spesso le mamme sole e a far si che i papà si formino nuove famiglie, con altri figli.

Credo che lo studio e l'analisi di che cos'è oggi la famiglia sia una priorità importante, perché la famiglia non è più quella di una volta e quindi questa indagine ci deve consentire di capire quali tipi di interventi fare.

Per quanto riguarda la giustizia minorile, i tribunali per i minorenni, come voi sapete, si occupano di affidamento, di adozione, di diritto penale minorile e della separazione delle coppie di fatto. Adesso si sta parlando del trasferimento della competenza in materia di coppie di fatto al tribunale ordinario: parlo del progetto di legge Berselli relativo all'articolo 317-*bis* del codice civile, già votato in Senato e che dovrà essere approvato in seconda lettura alla Camera. Si è mancata l'occasione di equiparare i figli naturali a quelli legittimi: credo che questa considerazione sia preliminare a qualunque altra, perché anche in questo caso è stato mantenuto un doppio binario.

La preoccupazione che esprime la mia associazione in relazione al piano nazionale di azione è che è scomparsa la previsione di un tribunale specializzato unico, che si occupi della persona e della relazione familiare, che abbia al suo interno la composizione onoraria. Non tutti sono favorevoli a un tribunale che preveda la presenza dei giudici onorari, che tuttavia sono degli esperti. Personalmente sono arrivata al tribunale per i minorenni nel 1986 e da giudice togato venivo dal vecchio ufficio istruzione: non ero un giudice alle prime armi, mi ero occupata anche di processi di terrorismo, ma se non ci fossero stati i giudici onorari ad aiutarmi nella formazione non so come sarebbe andata.

Io sono quindi una sostenitrice della presenza dei giudici onorari nell'istituendo, futuro – chissà mai se vedrà la luce – tribunale unico che si occupi delle relazioni familiari; allo stato io ritengo sia opportuna la loro presenza anche nelle sezioni ordinarie. So che la figura del giudice onorario desta delle critiche, anche da parte della categoria degli avvocati: critiche che secondo me, a volte, sono anche in parte fondate, ma che riguardano più un utilizzo improprio di tali figure da parte di alcuni tribunali piuttosto che la loro effettiva funzione e necessità.

Usciamo allora dalla contraddizione e facciamo una scelta: o mettiamo i tribunali per i minorenni in grado di funzionare con un organico adeguato, senza far ricorso ai giudici onorari per molte istruttorie, e quindi riportiamo l'istituzione a una sua connotazione più corretta, oppure prendiamo atto della realtà e della necessità della presenza dei giudici onorari nella giustizia minorile.

Mi chiedo poi come potranno essere sufficienti le poche risorse a disposizione

per far fronte alle necessità della giustizia nei confronti delle famiglie che si separano. Io francamente non lo so perché siamo in pochi, i pensionamenti aumentano moltissimo creando grandi vuoti che non possono essere riempiti nell'immediato, anche perché vengono indetti pochi concorsi.

La giustizia minorile ha svolto un ottimo lavoro, perché l'Italia a livello europeo e mondiale, ha delle statistiche che sono dei gioielli rispetto agli altri Paesi. Nel bene o nel male quindi, con dei difetti, con degli errori e con dei limiti, credo sia stato svolto un grande compito, perché questa sinergia tra servizi che avevano le risorse e che lavoravano preventivamente ha funzionato. Le statistiche dei procedimenti penali e dei reati minorili in Italia sono tra le più basse in Europa e sono rimaste stabili anche con l'immigrazione: non c'è stato un aumento della delinquenza, c'è stata una sostanziale stabilità.

Le modalità di gestione del processo penale con l'istituto della messa alla prova, che cerca di tener lontano dal carcere la maggior parte dei giovani, ha funzionato ottimamente. Basta analizzare le statistiche del dipartimento giustizia minorile per rendersi conto degli esiti straordinariamente positivi dell'istituto della messa alla prova e della bassa incidenza del fenomeno della recidiva. Ciò significa che se i giovani che entrano in un circuito penale vengono adeguatamente presi in carico, la maggior parte non torna a delinquere. Anche in questo caso esistono statistiche di un ufficio con cui ho avuto il piacere di lavorare: si tratta dell'ufficio del comune di Milano che si occupava della presa in carico dei giovani entrati nel circuito penale, che ha fornito dei numeri significativi con degli indici di abbattimento della recidiva fortissimi.

Delle buone esperienze quindi ci sono. Vogliamo farne tesoro, vogliamo incrementare e dedicare delle risorse a questi settori, in modo che poi spenderemo di meno domani o vogliamo lavorare sull'emergenza ? Ripeto, tutti sappiamo benissimo quali sono gli ostacoli sulla nostra strada per l'istituzione di un tribunale unico. È la difficoltà di individuare in primo luogo un'area geografica, quindi una competenza territoriale che garantisca il principio della specializzazione, che significa esclusività delle funzioni: in questo modo non ci si occuperebbe più nello stesso tribunale di relazioni familiari e, per esempio, di fallimento, cosa che invece succede nella maggior parte dei tribunali d'Italia. Escludiamo Milano, Torino o Roma, ma gli altri tribunali a Lecco, Monza, Lecce, si occupano un po' di tutto, quindi di quali sezioni specializzate stiamo parlando ?

Mi rendo conto che individuare un'area geografica che copra un bacino sufficiente con le risorse giudiziarie disponibili per rendere e costituire un organo specializzato è, allo stato, come quadrare il cerchio: se ci riusciamo siamo bravissimi.

L'altra questione è quella dei giudici onorari, che secondo me sono invece l'elemento qualificante e ulteriormente specializzante di questo organo. Sappiamo che la classe forense dei Fori periferici vede con disfavore (io posso anche capirli) la concentrazione di competenze in tribunali più grandi, che non sono i loro. Questo è il problema: mettere d' accordo il territorio, le risorse e gli avvocati dei fori periferici. Se non riusciamo a fare questo, non so che alternative abbiamo.

Non voglio trattenervi oltre, perché in realtà sul piano d'azione potremmo discutere a lungo. In particolare, a fronte delle tematiche delicatissime di cui si sta discutendo, che concernono i minori rom, i minori stranieri, bisognerebbe puntare – come noi sosteniamo – all'inclusione, non all'esclusione.

Condivido quindi tutti i timori che sono stati espressi anche dalla senatrice Serafini: questa Italia divisa in due, in quattro, in sei, secondo me è un grosso rischio. Sono poi convinta che spendendo bene e in chiave preventiva si risparmia; bisogna vedere se c'è la volontà di farlo, di non lavorare invece sempre solo sull'emergenza, perché oramai in questo modo non ce la facciamo più e non si riesce più neanche a governare bene questa emergenza.

Ci sarebbe da parlare anche dell'affido eterofamiliare, su cui ho dei dati, potremmo parlare dell'affido, dell'istituto dell'adozione e di come si incrocino. Se qualcuno è interessato e mi vuole chiedere qualche cosa, ho a disposizione dei dati sulla durata degli affidi in Lombardia.

PRESIDENTE. Possiamo lasciarli a disposizione di tutta la Commissione.

LAURA LAÈRA, *Presidente dell'AIMMF*. Si, vi ringrazio, c'è un tavolo di lavoro, di cui io faccio parte, nella regione Lombardia, che vuole tracciare delle linee guida e delle buone prassi nella materia. Se volete lascerò i dati a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Siamo noi che ringraziamo lei per il contributo ricchissimo, ricco di spunti, sul quale torneremo.

Do ora la parola alla presidente Giovanna Ruo.

GIOVANNA RUO, *Presidente della Camera Minorile Nazionale*. Buongiorno. Grazie, presidente, per l'invito e per l'opportunità che ci è offerta di contribuire a questa riflessione sul piano biennale nazionale di azioni e interventi per la tutela di diritti.

Alcune tematiche sono già state svolte e farò un breve cenno alle stesse fermandomi di più sul piano della tutela dei diritti che per la nostra specificità professionale di avvocati che si occupano di minori e di relazioni familiari ci appartiene e sul quale pensiamo di poter dare un contributo più formato e rilevante.

Noi condividiamo l'ampio respiro e la ricchezza del piano. Siamo un'associazione di avvocati che opera dal 1999, dieci anni dalla Convenzione sui diritti del fanciullo di New York e operiamo in tutto il territorio nazionale, nel quale ci siamo radicati da circa due anni, anche se sin dall'inizio siamo un'associazione di carattere nazionale.

Il tema delle risorse è già stato toccato da tutti; la mancanza di individuazione delle stesse corre il rischio di fare sì che il piano rischi di essere una declinazione di ottimi principi di fatto inattuabili. Ciò è già stato detto e lo condividiamo pienamente.

Un altro punto che ci fa riflettere è l'individuazione e la qualificazione del terzo settore, che è di fondamentale importanza nel nostro sistema di *welfare*, ne costituisce un punto di riferimento essenziale; rimaniamo tuttavia perplessi per il richiamo allo stesso quale espressione di capacità di donare come chiave di volta per la risoluzione dei problemi. Mi riferisco alla pagina quattro del documento. La cultura del dono cui il documento fa riferimento, certamente fa parte culturalmente e antropologicamente dell'*humus* del nostro Paese, tuttavia segnaliamo che l'organizzazione dei servizi alla persona, la cui centralità è molto opportunamente sottolineata, potrà più efficientemente essere realizzata secondo un modello di *welfare* delle pari opportunità, quindi delle responsabilità ma anche dei diritti.

Parlando della tutela e della promozione dei diritti, riteniamo rilevante e prioritario tra le aree di intervento che i realizzi una riforma del sistema giuridico minorile, delle relazioni familiari nel suo complesso. Il piano nazionale fa riferimento a molteplici aree nelle quali si evidenzia la necessità di riforme.

Tuttavia ci sembra opportuno sottolineare che la riforma non può che essere organica, completa, complessiva e sistematica, in sintonia con le convenzioni internazionali e in applicazione delle stesse. È necessario che ponga al proprio centro la persona minore di età e il suo diritto alle migliori condizioni di sviluppo psicofisico e ne espliciti e definisca il suo migliore interesse quale criterio determinante per ogni questione che lo riguardi. Diversamente, continuiamo ad avere una frammentazione (anche nell'interpretazione) di prassi applicative, tutte nel migliore interesse del minore, ma in assenza di una definizione di questo migliore interesse, che ci sembra invece possa essere definito come tutela, garanzia e attuazione delle migliori condizioni possibili per lo sviluppo del minore, nell'ambito della relazione (come è già stato detto): ciò è

necessario, per evitare di continuare ad avvitarci sugli stessi problemi senza andare avanti.

Le riforme parziali e frammentarie che si sono succedute in questi ultimi anni, hanno dimostrato che il tessuto normativo è nel suo complesso lacerato: tali riforme hanno peraltro risolto solo alcuni problemi, ma ne hanno aperti altri (il riferimento all'articolo 317-*bis* del codice civile per gli addetti ai lavori è sintomatico). La stessa legge n. 149/2001, per quanto concerne i procedimenti di adottabilità, introduce norme di estrema delicatezza, che vanno a toccare diritti costituzionali di rango personalissimo: queste norme hanno finito nel tempo con avere delle interpretazioni e delle applicazioni difformi sul territorio nazionale, a riprova del fatto che il nostro sistema normativo è incentrato su una dimensione patrimonialista e non sui diritti della persona.

Tra le priorità del piano riferite alla questione delle risorse, vorrei dire che una razionalizzazione delle priorità comporterebbe sensibili risparmi e consentirebbe un'allocazione di risorse più congrua; occorrerebbe per esempio riflettere sul fatto che alternare tre giudici sulla soluzione di una stessa situazione familiare in crisi acuisce i disagi e vanifica i sostegni forniti agli stessi soggetti, mentre un intervento razionalizzatore delle competenze e delle funzioni degli stessi giudici potrebbe portare a una diminuzione dei costi. L'ottimizzazione delle risorse si traduce non soltanto in un investimento, ma anche nel risparmio di costi inutili o addirittura dannosi.

La riforma ordinamentale ci sembra di una priorità essenziale: vediamo con preoccupazione il crescere e il diffondersi di filosofie di omologazione della giurisdizione delle relazioni familiari alla giurisdizione civile *tout court*, perché la prima ha finalità, principi e caratteri diversi dalla seconda: una sua assimilazione alla giustizia solo dei torti e delle ragioni finirebbe per mortificarne la peculiarità e pregiudicare la migliore tutela e attuazione dei diritti delle persone e delle relazioni familiari.

La giurisdizione delle relazioni familiari non infatti è volta solo a stabilire e accertare i torti e le ragioni, è volta a dare un nuovo assetto giuridico ed esistenziale alle relazioni familiari in crisi: perciò se omologhiamo questa giurisdizione ad una giustizia dei torti e delle ragioni la uccidiamo, in parole povere. Per questo motivo vediamo positivamente un giudice unico specializzato; preferiremmo tra le tante dizioni « tribunale per la persona e le relazioni familiari », perché persona è il minore di età, ma anche chi è nella terza e nella quarta età, nonché il disabile, con un'accentuazione sulla persona e la tutela dei soggetti deboli. Esprimiamo questa opzione che ci sembra in sintonia con la riforma generale del sistema.

Il secondo punto, che è a costo zero, è la riforma del rito Abbiamo tempi e riti diversi nell'assicurare la giustizia a identiche situazioni sostanziali. Non solo, la riforma del rito potrebbe precedere la riforma ordinamentale senza nessun costo, anzi con un risparmio dei costi. Essa è necessaria per evitare di affidare a qualsiasi giudice certi procedimenti che riguardano i diritti fondamentali della persona senza attuare le garanzie del giusto processo, del contraddittorio, del diritto di difesa (compreso quello del minore quando i genitori non possono farlo perché non ne sono capaci, tanto che sono coinvolti nello stesso procedimento quali controparti astratte). Se non facciamo tutto questo in tutti questi procedimenti – siano tribunale ordinario, tribunale per i minorenni, tribunale per la persona e la famiglia – le persone e l'utenza soffriranno comunque la mortificazione dei loro diritti essenziali. Perché quindi non far precedere la riforma del rito, visto che oltretutto è a costo zero, assicurando già da oggi il principio costituzionale del giusto processo ?

Punto da cui forse sarei dovuta partire è la formulazione di uno statuto dei diritti dei minori: mi sembra che il documento parli del testo unico, come riferimento più allo strumento che ai contenuti, ma mi sembra di aver già detto che il tessuto normativo arretrato, lacerato, sostanzial-

mente patrimonialista non risponde più alle esigenze di oggi, le riforme di singoli settori non sono state efficaci, è opportuna e necessaria l'immediata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e anche una disciplina delle responsabilità genitoriali. Noi siamo tra gli ultimi in Europa a parlare ancora di potestà genitoriale come un blocco monolitico. La *Commission on European Family Law* nel 2007 ha pubblicato uno studio sui principi europei di responsabilità genitoriale, scindendo la potestà in trenta indicazioni normative, che consentirebbero a chi poi si trova ad operare nel campo (vuoi come sostegno, vuoi come tutela giurisdizionale nell'ambito della potestà) di intervenire con una maggiore flessibilità dello strumento, che attualmente risulta ancorato alla norma e non alla soggettività del caso, cosa che invece sarebbe importantissima.

Altra riforma a costo zero è la riforma del sistema della affiliazione: non mi sembra che nel documento vi se faccia riferimento. Abbiamo ancora figli e figliastri: chi nasce all'interno del matrimonio ha determinate garanzie sostanziali che vanno dalla parentela alla successione, quindi dal cognome al meccanismo dell'essere figlio, cioè del riconoscimento. Si tratta di una riforma a costo zero che è prioritaria: non si vede perché delle persone minori di età debbano pagare, anche nell'acquisizione di un'identità sociale e culturale, la scelta libera e consenziente dei genitori. Sono fatti completamente diversi.

La riforma del sistema di tutela delle persone minori di età nelle crisi della relazione tra i genitori comporta una parificazione dei diritti.

In primo luogo viene in rilievo la disciplina dei cosiddetti diritti politici, tra i quali vorremmo anche sottolineare il diritto all'ascolto come diritto politico del minore, cioè come diritto di partecipazione alla *polis*. Il diritto all'ascolto, che si declina anche nei confronti della famiglia, va poi distinto in tre diritti: il diritto di esprimere liberamente la propria opinione al di fuori di condizionamenti, il diritto di avere tutte le informazioni e le spiegazioni necessarie e opportune per la formazione di un'opinione libera e il diritto del minore ad essere informato delle motivazioni di ogni decisione assunta nel suo interesse, sia conforme, sia difforme dall'opinione da lui espressa (ovviamente in una gradualità necessaria quando parliamo di persone minori di età che vanno da zero a diciotto anni).

La riforma del sistema penale minorile dovrebbe volgersi anzitutto ad accentuare il pieno recupero sociale dell'autore di reato e potenzialmente degli istituti a ciò finalizzati.

Viene in rilievo la disciplina della messa alla prova e della mediazione sia nell'area penale che in quella civile delle relazioni familiari, con l'individuazione delle caratteristiche professionali dei mediatori, del loro percorso di formazione, con la previsione di modelli e protocolli di intervento.

Gli ultimi tre punti citati sono una ratifica degli strumenti convenzionali. Noi siamo in ritardo con le previsioni sul tema contenute nella Convenzione dell'Aja, è scaduto il termine per la loro attuazione, che ci sembra una priorità assoluta che dovrebbe essere sottolineata in questa sede.

Sottolineiamo con viva preoccupazione i punti del documento relative al Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che prevedono delle zone limitrofe al confine con la giurisdizione relativamente all'intervento nei procedimenti civili e amministrativi, nel prendere visione degli atti, nell'impugnare i provvedimenti di attività di indagine: ci sembra inopportuno che si demandino a tale organo dei compiti inerenti l'attuazione dei diritti civili di minori e persone.

Da ultimo volevo segnalare come tra gli attori degli interventi, individuati dal piano, l'avvocatura sia considerata marginalmente: il mio intervento non è un *Cicero pro domo sua*, ma è importante considerare che noi viviamo quotidianamente a contatto con decine di realtà familiari. Arriva a noi ciò che non arriva alle istituzioni, che non arriva ai giudici, perché non ci sono strumenti per farlo, e

non solo: noi siamo dei fiduciari, a noi vengono aperte le porte delle famiglie delle quali cogliamo il disagio laddove l'attuale sistema non risponde più alla domanda di giustizia di questi soggetti.

Ci siamo permessi quindi anche di individuare le aree nelle quali l'avvocatura potrebbe essere utile come soggetto coinvolto negli interventi, se non altro per portare la voce e la domanda di giustizia di tutte queste persone, che noi quotidianamente raccogliamo, alle quali non sappiamo spesso dare risposta perché non ci sono strumenti normativi, ma che dovrebbe e potrebbe utilmente essere portata a conoscenza delle istituzioni.

LUCA MUGLIA, *Presidente dell'Unione Nazionale Camere Minorili*. Signor presidente, la ringrazio e ringrazio la Commissione per l'invito a questa audizione.

Svolgerò intanto delle considerazioni di carattere generale, ovviamente ripeterò alcune delle considerazioni già espresse prima: anzitutto il problema delle risorse e quindi la necessità di fondi certi, vincolati alla realizzazione del piano e non dispersi in fondi generici di altro tipo.

Una questione già evidenziata è quella della garanzia dei livelli essenziali dei servizi per l'infanzia: il problema non è solo dato dal fatto che, essendo la relativa competenza delle regioni e degli enti locali, abbiamo una diversificazione di tali servizi a seconda delle aree geografiche e a seconda quindi delle aree di provenienza. Io aggiungerei che addirittura la discriminazione e la diversificazione riguardano anche i periodi storici, perché evidentemente secondo il periodo storico e politico delle varie amministrazioni si possono avere delle diversità di trattamento, proprio perché manca la garanzia del livello minimo essenziale per i servizi all'infanzia.

Abbiamo poi individuato nella nostra relazione alcune priorità.

Si è parlato di tribunale delle persone, dei minori, della famiglia: aggiungo pochissime cose. In primo luogo vorrei evidenziare la necessità che siano disciplinati i profili processuali e sostanziali al di là della questione delle competenze, la necessità che in linea generale la cultura prodotta negli ultimi vent'anni dall'attività dei tribunali per i minorenni non si dissolva attraverso un intervento legislativo dissennato. Ovviamente noi siamo per il giudice unico, per il tribunale unico di prossimità specializzato, all'interno del quale i giudici specializzati si occupino di questa materia in via esclusiva, come è già stato evidenziato dalla presidente Laèra e non mi ripeto, ma sulla questione ad esempio dei giudici onorari specializzati la voce dell'Unione nazionale camere minorili è a favore di queste figure.

Anche in questo caso c'è un equivoco: nel piano per l'infanzia si prevede la possibilità di giudici onorari solo in corte d'appello nella sezione per i minorenni. In realtà la loro presenza andrebbe garantita anche nel corso del giudizio di primo grado, ma – e forse da qui proviene una certa resistenza anche di una parte dell'avvocatura – bisogna capire cosa si intende per giudici onorari specializzati. Bisogna stabilire ci si riferisce ai giudici onorari specializzati nella cultura dei tribunali per i minorenni o invece ai giudici onorari dei tribunali ordinari: è evidente che la previsione di giudici onorari specializzati implica la necessità di una omologazione di formazione e di specializzazione da parte dei giudici onorari all'interno anche e soprattutto del giudizio di primo grado.

Riguardo al garante nazionale per l'infanzia sorgono diverse perplessità: una è comune a quella espressa già dalla collega Giovanna Ruo, circa i compiti del Garante che sconfinano nella giurisdizione e che per alcuni versi vanno a duplicare le funzioni e i compiti del pubblico ministero. Vi è quindi contrarietà rispetto a questo tipo di previsione.

Quanto alla previsione della creazione di un sistema informativo nazionale sui bambini fuori dalla famiglia (codice A11), si tratta di un progetto sicuramente condivisibile che, se ben strutturato, potrebbe consentire di acquisire dati indispensabili anche per intervenire dal punto di vista legislativo.

Lo stesso discorso riguarda l'implementazione dei sistemi degli affidi familiari, quindi il favore per soluzioni di tipo familiare piuttosto che comunitarie e una promozione dell'affidamento cosiddetto leggero, che è sicuramente condivisibile.

Anche la previsione della formazione dei tutori, che è già stata sperimentata a livello locale, se estesa a livello nazionale, può sicuramente offrire un impatto positivo all'esterno.

Per quanto concerne le misure individuate nel piano in favore degli adolescenti (i codici A7, A13, A14 e A15), abbiamo evidenziato alcune delle proposte che la nostra associazione ha messo in campo e sta anche realizzando con dei progetti pilota, anche perché al nostro interno abbiamo oltre che il settore civile e penale anche quello psicosociale, proprio per la grande attenzione che riserviamo a tali temi che in ogni caso ci appartengono. Abbiamo individuato la necessità di elaborare protocolli di intesa con il dipartimento per la giustizia minorile, il Ministero dell'istruzione e il Ministero delle politiche sociali, finalizzati a promuovere progetti di educazione alla legalità, ma nel campo della giustizia minorile, attraverso la sensibilizzazione dei docenti e degli alunni delle scuole su temi specifici che riguardano il settore minorile. Questo perché in realtà l'educazione alla legalità è una sorta di sfilata all'interno delle scuole su temi più o meno di carattere generale: abbiamo invece sperimentato che attraverso alcuni progetti, facendo entrare il ragazzo all'interno del tribunale per i minorenni anche attraverso , ad esempio, i processi simulati, si mette in atto un'attività di trasformazione e di prevenzione fondamentale.

Lo stesso discorso riguarda la possibilità che i giudici minorili entrino all'interno delle scuole. Sono stati fatti diversi studi al riguardo, anche da parte dell'associazione minori e giustizia, proprio sulla totale disinformazione da parte dei docenti riguardo alla struttura fondamentale della giustizia minorile e della giustizia penale minorile in particolare.

Vi è la necessità di entrare in rete attraverso questo tipo di progetti; mi ricollego a quello che diceva il presidente Laèra a proposito del fatto che la devianza in qualche modo è cambiata, non è più solo marginalità sociale, ma è anche marginalità di tipo relazionale, e allora l'elaborazione di progetti di educazione all'emotività, all'affettività nei confronti dei ragazzi cosiddetti a rischio sono quelli che attraverso uno studio trasversale possono aiutare sicuramente non solo in termini di prevenzione.

C'è poi l'aspetto che riguarda il codice A 15 relativo ai minori nel circuito penale: rispetto alle forme di intervento previste nel piano, che sono sicuramente condivisibili, abbiamo rilevato, una contraddizione rispetto a quello che stiamo percependo negli ultimi periodi. Si parla da qualche giorno a questa parte di una riorganizzazione del Ministero della giustizia in corso di elaborazione, che prevederebbe, con decreto del Presidente della Repubblica, una sostanziale soppressione del dipartimento per la giustizia minorile o quanto meno un forte ridimensionamento e smantellamento dello stesso, in particolare anche con l'attribuzione di compiti e funzioni riservati ora alla giustizia minorile al dipartimento dell'amministrazione penitenziaria degli adulti e al dipartimento dell'organizzazione giudiziaria.

Lo stesso discorso vale con riferimento ai centri per la giustizia minorile che verrebbero fortemente ridimensionati se non addirittura aboliti.

È evidente che questo schema di decreto del Presidente della Repubblica di riorganizzazione del dipartimento è in forte contrasto con gli obiettivi individuati con riferimento ai minori nel circuito penale. È evidente che quegli interventi a favore degli adolescenti nell'area penale non potrebbero in alcun modo essere realizzati se si andasse, come purtroppo pare, verso un'abolizione quasi totale o comunque verso uno smantellamento del dipartimento per la giustizia minorile.

Con riferimento, invece, alla riforma del sistema penale minorile abbiamo in-

dividuato una serie di possibili proposte; in questo caso condividiamo i principi di carattere generale che sono presenti nel piano, che riguarderebbero la giustizia penale minorile in particolare, ma riteniamo auspicabili alcune integrazioni.

Le integrazioni che vi segnalo sono state oggetto di tre proposte di legge da parte dell'Unione nazionale camere minorili, transitate proprio nella Commissione bicamerale per l'infanzia nel settembre del 2007, alle quali noi ci richiamiamo e alle quali ovviamente rinviamo.

La prima riguarda l'attuazione del principio del giusto processo nei procedimenti penali minorili, con riferimento al principio del contraddittorio nella fase dell'indagine sulla personalità; a questo proposito devo dire che la circostanza che la difesa sia presente anche nella fase dell'indagine sulla personalità con la modifica dell'articolo 9 del codice di procedura penale, è una necessità che abbiamo evidenziato in questa sede e che era stata fatta propria dalla bozza della Commissione cosiddetta Riccio, di riforma del codice di procedura penale, nella precedente legislatura.

Rimandiamo ovviamente alla proposta che abbiamo depositato anche in questa sede, così come rimandiamo alla proposta che abbiamo elaborato con riferimento alla mediazione penale minorile. Se ne parla nel piano, non entrando nel merito delle possibilità concrete di intervento; in realtà la mediazione penale minorile sperimentata da tantissimi anni ha dato notevoli frutti a dispetto di quello che si può immaginare: essa tutela ancor prima che il minorenne proprio la vittima di reato, che riesce a seguire un percorso di riparazione del reato stesso, cosa che altrimenti non avverrebbe, perché non tutti sanno che nel processo penale minorile la vittima non può costituirsi parte civile.

Abbiamo anche verificato sul campo, attraverso studi statistici, che anche nel caso di esito positivo della mediazione penale minorile, come nei casi ai quali faceva riferimento il presidente Laèra, il pericolo di recidiva è pari al 10 per cento, quindi è praticamente nullo.

Pertanto l'efficacia anche deterrente della mediazione penale minorile è un rilievo assolutamente da evidenziare; abbiamo addirittura individuato l'eventuale proposta di intervento all'interno della struttura normativa; rinvio anche in questo caso alla bozza di questa proposta di legge depositata proprio presso la Commissione bicamerale.

Con riferimento ancora all'ordinamento penitenziario per i minorenni e giovani adulti, riforma di cui si parla da almeno vent'anni, più volte la stessa Corte costituzionale l'ha auspicata, ma ci riesce difficile immaginare che una riforma del genere possa essere attuata con lo smantellamento del dipartimento per la giustizia minorile, che dovrebbe essere il supporto fondamentale di una riforma di questo tipo. È come dire che, nel momento in cui andiamo verso la specializzazione, quindi verso il tribunale della famiglia, il tribunale unico, nel momento in cui anche l'avvocatura va verso la specializzazione (è di settembre l'approvazione del regolamento sulle specializzazioni forensi da parte del CNF), nello stesso tempo, con riferimento alla formazione e alla specializzazione dei servizi per la giustizia minorile, si va nella direzione esattamente contraria, cioè quella di accorpare competenze specializzate dei servizi per la giustizia minorile, che continuano a funzionare sicuramente meglio delle strutture che si occupano degli adulti.

Infine abbiamo toccato anche l'argomento che riguarda il minore vittima di reato, sia di abuso che di maltrattamento. L'Italia si è in parte adeguata attraverso la recente legge sullo *stalking* ad alcune delle raccomandazioni internazionali sul tema, però devo dire, con riferimento a questo problema, che la normativa è ancora molto lacunosa perché non si tiene conto a 360 gradi del diritto di rappresentanza, di assistenza e di difesa del minore vittima di reato. Avevamo depositato anche a tale riguardo una proposta di legge relativa all'estensione di alcuni poteri da parte del difensore del minore vittima di reato e in particolare all'estensione dell'audizione protetta anche alla fase delle indagini e

alla possibilità di ampliare anche l'intervento del curatore speciale del minore vittima di reato.

Noi guardiamo addirittura alla possibilità (mi rendo conto che è impopolare nel momento in cui si parla di taglio dei fondi) che si istituisca un difensore di ufficio del minore vittima di reato, proprio per scongiurare le tante ipotesi di conflitto di interessi tra il minore e la famiglia, che è proprio quella che dovrebbe provvedere alla nomina del difensore.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Presidente, devo andare purtroppo, i tempi si sono prolungati e avrei avuto invece piacere di restare, ma data l'ora e gli altri impegni lavorativi in Commissione alle 13,30, non so come fare.

PRESIDENTE. Forse è possibile audire intanto gli altri ospiti presenti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione del referente nazionale gruppo minori CNCA, Liviana Marelli, e della rappresentante del Gruppo CRC, Viviana Valastro.**

PRESIDENTE. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva su alcuni aspetti dell'attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, passiamo all'audizione del referente nazionale gruppo minori CNCA, Liviana Marelli, e della rappresentante del Gruppo CRC, Viviana Valastro.

LIVIANA MARELLI, *Referente nazionale gruppo minori CNCA*. Signor presidente, saremo più rapidi possibile. Rappresento il CNCA, ma in realtà abbiamo chiesto l'audizione anche come organizzazione che fa da segreteria al gruppo « Batti il Cinque », che in questa fase ha accompagnato e stimolato l'approvazione del piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Ho già consegnato la sintesi dell'intervento, mi limiterò, quindi, a ricordare per titoli le questioni principali.

Rivolgo innanzitutto il mio ringraziamento alla Commissione per l'opportunità offertaci. Siamo contenti di essere in dirittura d'arrivo per questo piano, dopo sei anni di assenza del medesimo, consapevoli che il lavoro prodotto dai sette gruppi dell'Osservatorio, che ha dato origine alla prima bozza di piano presentata nell'ottobre del 2009, è stata poi ridefinita, ma anche consapevoli che i membri dell'Osservatorio hanno messo tutta la buona volontà perché arrivati a luglio si trovasse in qualche modo la quadra per riuscire a dare forma al piano. Non contiene esattamente tutto ciò che avremmo voluto, ma ci sembra comunque una buona base di partenza e di questo ringraziamo tutti i membri dell'Osservatorio.

Ho ascoltato le ultime audizioni e le precedenti; molte delle questioni sono già state trattate, su molti punti i pareri sono comuni.

Un primo aspetto è certamente quello della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. La bozza di piano, se da un lato nelle premesse richiama la necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni, in realtà poi nella formulazione delle singole azioni è molto ambigua. A noi sembra che l'elemento di definizione e garanzia dei livelli essenziali per tutti i servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza – educativi, sociali, di tempo libero, residenziali e semiresidenziali – vada richiamato in maniera specifica, quanto meno per incominciare a discuterne. Più volte nell'Osservatorio si è constatata la scarsezza di fondi, ma è importante definire i livelli minimi delle prestazioni che permettono davvero ai bambini e ai ragazzi in Italia di essere uguali per il reale perseguimento delle pari opportunità.

La Commissione bicamerale e l'Osservatorio, sono le sedi che possono essere utilmente contribuire alla definizione degli obiettivi da raggiungere.

Noi siamo assolutamente d'accordo sulla necessità di quello che abbiamo chiamato l'istituendo tribunale per i minorenni e le relazioni familiari, quindi condividiamo che debba essere chiamato delle relazioni familiari e siamo d'accordo per

la riproposizione in maniera esplicita dei giudici onorari. Il testo su cui stiamo discutendo e lavorando li prevede in corte d'appello, quindi in qualche modo ci sembra necessario riconfermare che la figura dei giudici onorari che hanno accompagnato l'esperienza dei tribunali per i minorenni (lo ha spiegato benissimo la dottoressa Laèra e quindi non mi ripeto) debba essere riconsiderata e riproposta in tutti i percorsi che riguardano appunto l'istituendo tribunale per i minorenni e le relazioni familiari. Non solo perché diversamente i tribunali farebbero fatica ad operare, ma perché ci sembrerebbe un impoverimento sul piano culturale e della possibile valutazione della situazione dei minori e delle famiglie di origine, facendo venire meno una competenza che non è sostitutiva ma complementare a quella del giudice togato. Ritengo, quindi, che questa funzione debba essere non alternativa ma complementare, in modo da valorizzare i diversi sguardi per una lettura più competente della situazione di cui ci stiamo occupando.

La terza questione che ci sembra vada ripresa e riproposta in maniera specifica, è quella legata al diritto alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi. Si è svolto un lunghissimo dibattito nell'Osservatorio ma non solo. Anche qui procedo solo per titoli: quando parliamo di partecipazione dei bambini e dei ragazzi, richiediamo che vengano inserite azioni precise per dare corpo a questo diritto che viene comunque richiamato in premessa, quindi trattato, ma a quanto sembra poco articolato. Riteniamo, quindi, che la reintroduzione di alcune azioni previste nella bozza iniziale di ottobre vada nella direzione di dare senso al diritto alla partecipazione.

La proposta di piano e le proposte di modifica che chiediamo di inserire fanno riferimento alla capacità di accompagnare i bambini, ma soprattutto gli adolescenti a una partecipazione che significa cittadinanza attiva, partecipare a modalità di costruzione di contesti pacifici, educazione alla convivenza, quindi la sperimentazione di luoghi che permettano ai nostri ragazzi di agire con forme di responsabilità civica che permettano poi a loro di essere cittadini di domani.

Quando parliamo, pertanto, di reintrodurre azioni concrete quali *forum* regionali e nazionali dei ragazzi, intendiamo azioni che vadano a promuovere e valorizzare esperienze locali di partecipazione sociale, con l'attenzione a formare promotori e facilitatori di partecipazione e di protagonismo e la possibile costruzione di quel sostegno a sperimentazioni locali che abbiano però questo segno: un'impronta educativa, quindi non rivendicativa, e la possibilità di partecipazione alla cittadinanza attiva. Il tema della partecipazione quindi è una palestra per provare a sperimentarsi all'interno dei diritti di cittadinanza.

Riguardo al diritto all'ascolto del minore, in tutti gli aspetti che sono stati prima citati, ci sembra che esso vada rinforzato: il piano lo prevede, ma la relativa formulazione ci sembra un po' ambigua. Vorremmo che fosse esplicitata e richiamata con i termini che secondo noi sono chiari, come quello della promozione del diritto del minore a essere ascoltato in tutti i contesti che lo riguardano. Basta questa frase, che ci sembra pertinente e che scioglie i dubbi che invece il piano ancora contiene.

Un altro aspetto riguarda i ragazzi stranieri: il piano sembra abbia recuperato nell'ultima formulazione di luglio un'attenzione positiva alle seconde generazioni. Tuttavia – anche questo è già stato detto – ci sembra che due cose vadano comunque ribadite con chiarezza: occorre non solo rafforzare la stessa intenzionalità positiva di sostegno alle seconde generazioni, ma anche dire con chiarezza che il rilascio del permesso di soggiorno ai ragazzi stranieri che raggiungono la maggiore età deve incontrare facilitazioni piuttosto che ostacoli. La legge attuale crea a volte l'impossibilità reale di continuare la relazione di accompagnamento, di sostegno ma anche di possibile progettazione di futuro con questi ragazzi. Per mancanza di risorse, il tribunale per i minorenni non riesce a finanziare i progetti di sostegno in corso a

favore di ragazzi stranieri, di conseguenza rimane il dramma di questi ragazzi che, dopo il diciottesimo anno di età, concretamente non riescono ad accedere al rinnovo del permesso di soggiorno.

Siamo nel 2010, ci piacerebbe che il piano infanzia non solo facilitasse l'acquisizione della cittadinanza italiana per i bambini nati in Italia, ma trovasse delle forme per facilitare anche l'acquisizione della cittadinanza italiana per i bimbi giunti molto piccoli in Italia. Ci sembra davvero complicato non prevedere una forma di cittadinanza che abbia a che fare, più che con il diritto di sangue, con l'appartenenza territoriale e la presenza sul territorio nazionale.

Infine, la necessità di risorse economiche certe per l'attuazione del piano non solo rimane un obiettivo, ma richiama anche il problema più ampio di un sistema di *welfare* oggi eccessivamente residuale. Non è pensabile che si possano programmare politiche sociali quando non abbiamo dati certi: su quali fondi programmiamo ? Il fondo nazionale politiche sociali, lo sappiamo, dura soltanto un anno.

Francamente un sistema come questo diventa ingestibile, quindi sappiamo che parlare di risorse per il piano nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza significa mettere mano a tutto quel sistema ed è una scelta politica e che riguarda le priorità per il Paese. Ci sembra però di dover comunque richiamare lo sforzo che l'Osservatorio aveva fatto nel provare a inserire all'interno del piano d'azione un vincolo formale che prevedesse almeno un incontro annuale della Conferenza Stato – Regioni dedicato al tema delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza, con l'obiettivo di monitorare la quantità di risorse investite per le politiche dell'infanzia a livello regionale e nazionale e programmarne i flussi annuali. La proposta che vorremmo potesse essere riconsiderata è di inserire punti di raccordo con i lavori della Conferenza Stato-Regioni per fissare a tali risorse dei vincoli in favore dei minori.

Mi permetto, infine, di segnalare che l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza oggi non c'è. Il precedente ha ultimato i propri lavori il 6 agosto: da qui anche l'obiettivo che ci eravamo dati di arrivare comunque a un piano per l'infanzia e l'adolescenza è stato raggiunto e quello che ne è uscito ci sembra comunque un prodotto perfettibile, ma degno. L'Osservatorio nazionale, previsto per legge, è caratterizzato dalla specifica centralità della propria attività rispetto ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza; l'avvio del terzo piano biennale prevede una sua funzione, complementare a quella di altri organi dello Stato, di accompagnamento, di monitoraggio e di verifiche. Si tratta infatti di uno strumento utile e importante sul piano della dialettica che permette, vista la composizione, anche di tenere d'occhio quanto accade sul territorio italiano a livello regionale e locale, ai fini di verifica e riprogettazione.

Ci permettiamo pertanto di segnalare a codesta Commissione la necessità e chiediamo a lei, presidente e a tutti i membri, di farsi parte attiva, perché l'Osservatorio venga rinominato.

VIVIANA VALASTRO, *Rappresentante del Gruppo CRC*. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza per l'audizione odierna a nome di tutto gruppo CRC, ovvero un *network* che attualmente è composto da 86 soggetti del terzo settore, che da tempo si occupano in modo attivo della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Come sapete in occasione delle celebrazioni del ventesimo anniversario della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, a cui di seguito farò riferimento utilizzando l'acronimo CRC, il gruppo ha presentato il secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della CRC in Italia, a otto anni esatti di distanza dal primo, a testimonianza dell'impegno e della costanza del terzo settore nel tenere alta l'attenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La mancata adozione del piano nazionale per l'infanzia è tra le principali lacune che abbiamo riscontrato in questi anni in tutti i rapporti annuali che ab-

biamo prodotto. Ricordiamo in proposito che il Comitato Onu nel 2003, a seguito dell'incontro con la delegazione governativa italiana, aveva preso atto che il nuovo piano d'azione per l'infanzia stava per essere discusso in Parlamento e che nel 2006 aveva rilevato che si stava procedendo nel concludere ad adottare il piano nazionale di azione.

L'Italia invece è rimasta priva di un piano nazionale per l'infanzia, come già ricordato, per ben sei anni.

Veniamo quindi ad affrontare le questioni che l'auspicato piano nazionale per l'infanzia dal nostro punto di vista dovrebbe affrontare. Inizierei con il rilevare che il Comitato tecnico-scientifico del centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza aveva proposto uno schema di piano di azione nel quale si proponeva di individuare le modalità di finanziamento degli interventi da essa previsti, nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle amministrazioni pubbliche, dalle regioni e dagli enti locali.

Queste previsioni avrebbero dovuto ovviare al fatto che i precedenti piani per l'infanzia prevedevano una copertura finanziaria nei limiti degli stanziamenti previsti e facilitare un raccordo tra le politiche locali e nazionali. Tali criticità sono rimaste invece, purtroppo attuali e sono riscontrabili nell'attuale formulazione del piano che è ora all'esame della Commissione.

In particolare, alla luce di questa premessa, il gruppo CRC sollecita quindi la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza a concentrare la propria attenzione su ad almeno nove questioni fondamentali che molto brevemente elencherò di seguito.

Innanzitutto la necessità di prevedere un intervento di armonizzazione che permetta di integrare le previsioni del futuro piano nazionale nei piani regionali (anche questo è un argomento che è stato già affrontato). Auspichiamo che questo avvenga attraverso un effettivo processo di coordinamento in sede di Conferenza Stato – Regioni, in quanto, come è noto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione le materie e le competenze in materia di politiche sociali, comprese quelle relative all'infanzia, sono state trasferite dallo Stato centrale alle regioni.

A questo proposito ci riferiamo al fatto che il processo di decentramento dello Stato centrale alle regioni costituisce per noi una preoccupazione per i suoi effetti sulla parità di accesso, godimento e tutela dei diritti e delle opportunità per tutti i bambini e le bambine, indipendentemente dalle regioni in cui si trovano a vivere. Riteniamo importante in proposito ricordare che la responsabilità diretta di adempiere agli obblighi derivanti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, ricade in ogni caso sul governo di uno Stato parte e, come ha evidenziato proprio il Comitato Onu anche in un importante documento quale il commento generale numero 5, che cito testualmente, il decentramento del potere attraverso la devoluzione e la delega del governo non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato.

Un secondo punto che vorremmo portare alla vostra attenzione è la già citata previsione della definizione dei LIVEAS: pur essendo stata prevista quale priorità nel Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008, dopo ormai dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 328/2000 essa non è stata ancora portata a termine e ciò nonostante la già citata responsabilità dello Stato centrale a cui accennavo prima, nel garantire l'uniforme godimento dei diritti da parte di tutti i bambini e le bambine sul territorio nazionale, con una particolare attenzione a coloro che appartengono ai gruppi più vulnerabili.

Collegato a questo è un ulteriore punto che riguarda il monitoraggio e l'attuazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza sanitaria) con riferimento ai minori. Questo aspetto risulta essere particolarmente importante, dal momento che la definizione attuale dei LEA è lacunosa; la tran-

sizione dei poteri dal servizio sanitario nazionale ai servizi sanitari regionali è complessa e anche la conseguente capacità di applicazione locale degli stessi LEA risulta essere dal nostro punto di vista disomogenea.

Un quarto punto riguarda la necessità di introdurre, attraverso una specifica indicazione in tal senso nel piano nazionale infanzia, un sistema di monitoraggio che consenta di analizzare annualmente la quota di risorse che l'Italia destina complessivamente e per settore all'infanzia e all'adolescenza, tenendo presenti le risorse che sono stanziate anche dai diversi Ministeri competenti, dalle regioni e dagli enti locali, nonché di incrementare nei prossimi bilanci annuali le risorse destinate ai fondi nazionali che finanziano i servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Persistono infatti a questo proposito difficoltà ad individuare l'esatta rendicontazione delle risorse che vengono allocate sia a livello nazionale che regionale. In proposito vogliamo ricordare che il comitato ONU, sempre nelle osservazioni conclusive del 2003, aveva espresso preoccupazione per il fatto che l'Italia non applicasse appieno l'articolo 4 della CRC e quindi non vi fosse uno stanziamento per l'infanzia e l'adolescenza al massimo livello consentito dalle risorse disponibili.

Riteniamo che il superamento della legge n. 285/1997 e del relativo fondo nazionale infanzia abbia determinato l'assenza, ad eccezione delle città cosiddette riservatarie, dei fondi vincolati per la realizzazione di progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e così creando di fatto una sostanziale disparità tra queste quindici città riservatarie e il restante territorio nazionale.

Un quinto punto è relativo all'impegno dell'Italia in materia di cooperazione internazionale, argomento anch'esso incluso nel piano nazionale infanzia. Riteniamo che il piano dovrebbe prevedere che sia elaborato e approvato un disegno di legge delega per la riforma del sistema della cooperazione, nonché l'istituzione di un fondo unico che contenga e renda trasparente tutto l'aiuto pubblico allo sviluppo. L'impegno finanziario dell'Italia in tale ambito, come infatti è noto, continua a essere tra i più bassi in Europa e si contraddistingue per il mancato raggiungimento degli obiettivi ufficialmente dichiarati invece come prioritari dal nostro Paese in sede internazionale.

Un altro punto riguarda il superamento della povertà dei bambini, che viene individuata come fonte di discriminazione per i minori e che è uno degli obiettivi prioritari a cui si dice si dovrebbero ispirare le iniziative istituzionali del prossimo biennio, attraverso azioni di contrasto, come il sostegno al reddito, le politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia per i genitori, la prevenzione della dispersione scolastica e il contrasto allo sfruttamento minorile. Noi riteniamo che tali azioni dovrebbero rappresentare anche i capisaldi del piano nazionale infanzia.

Ricollegandomi all'intervento precedente, vorrei fare una nota rispetto all'Osservatorio e al fatto che ha concluso il suo mandato ad agosto. Noi pensiamo che la Commissione infanzia e adolescenza abbia il compito di sollecitare la continuità del lavoro e la riunione periodica dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, riconoscendo la necessità di adeguate risorse economiche e prevedendo i necessari meccanismi di raccordo con il livello regionale e il coinvolgimento strutturato dei ragazzi nei lavori dell'Osservatorio stesso, cui di seguito farò un particolare riferimento.

In proposito vorrei ricordare che il comitato ONU, sempre nelle osservazioni conclusive del 2003 aveva accolto con favore l'istituzione dell'Osservatorio; tuttavia se consideriamo l'attività svolta tale organismo dal 2003 ad oggi sono evidenti forti difficoltà legate innanzitutto ad una discontinuità dei lavori oltre che al mutato assetto istituzionale.

Tornando al contenuto del piano, come ottavo punto vorrei evidenziare il fatto che riteniamo dovrebbe contenere un impegno concreto nel colmare la carenza di un sistema di raccolta dati che siano incentrati sui minori e che siano rappresentativi

e uniformi tra le varie regioni, in modo da essere comparabili e aggiornati puntualmente, cosa che purtroppo ad oggi non è possibile.

Come infatti abbiamo evidenziato in tutti i precedenti rapporti, denunciamo una carenza del sistema italiano di raccolta dati, spesso proprio in relazione ai gruppi dei minori che sono più vulnerabili e nonostante in alcuni casi vi sia un'espressa previsione di legge per l'istituzione e l'aggiornamento di banche dati che in realtà non sono mai state attivate. Il riferimento in questo caso è al disposto di quella legge n.149/2001 che prevede la banca dati per i minori dichiarati adottabili.

Tale lacuna del nostro sistema non permette di stimare l'incidenza dei fenomeni e costituisce quindi un impedimento per la programmazione e la realizzazione di politiche e di interventi che siano idonei e qualificati.

Resta poi attuale, con riferimento sempre a questo tema, la preoccupazione del comitato ONU per il fatto che in alcuni ambiti i dati vengono ancora raccolti sulla base di un approccio incentrato sulla famiglia piuttosto che sulla base di un approccio che prenda in considerazione il bambino come singolo individuo.

Da ultimo, ma non per questo punto meno importante, il coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti nel monitoraggio del piano nazionale per l'infanzia, a cui si accennava precedentemente, dovrebbe essere non solo previsto ma anche attuato con una particolare attenzione ai minori che appartengono ai gruppi più vulnerabili, per garantire l'effettivo esercizio anche del loro diritto alla partecipazione e con il concorso degli enti locali delle organizzazioni attive sul territorio che lavorano per e con i bambini e gli adolescenti. Ciò deve avvenire nel rispetto degli standard internazionali per la partecipazione già citati, nonché anche attraverso la previsione di congrui processi da promuovere insieme ai garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e al futuro auspicato garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Riteniamo infatti che nel nostro Paese purtroppo il tema della partecipazione dei minori non sia ancora entrato a pieno titolo nell'assetto istituzionale e sociale. Iniziative di partecipazione con i bambini e i ragazzi in Italia si svolgono infatti prevalentemente a livello locale e in maniera non continuativa, soltanto grazie alla sensibilità di alcuni amministratori locali e alla presenza di organizzazioni non governative e associazioni che sono attive in questo campo, oppure con le scuole che vengono coinvolte nei processi partecipativi.

In conclusione, chiediamo alla Commissione parlamentare per l'infanzia di tenere in considerazione e come riferimento le questioni innanzi espresse, ma anche più in generale i contenuti e le raccomandazioni espresse dalle 86 associazioni e organizzazioni del gruppo CRC nel secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite, di cui è stata distribuita già copia nel corso dell'audizione dello scorso novembre 2009 e che è in ogni caso disponibile sul sito *internet* del gruppo CRC.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo, mi rendo conto che forse avrei potuto interrompervi, però è anche vero che è stata un'opportunità unica ascoltare le vostre relazioni, così ben delineate e strutturate.

Peraltro la necessità di alcune informazioni ci induce a muoverci rapidamente su questo fronte. Sulla giustizia minorile, se io se dovessi dire una cosa a conclusione di tutto, è che non abbiamo alcuna consapevolezza che l'investimento sui bambini, inteso come investimento sociale, dall'educazione al loro benessere, nell'età della globalizzazione e della società della conoscenza è assolutamente decisivo.

Il secondo punto è che tutto cambia anche nelle relazioni familiari, e ciò comporta una responsabilità della comunità. La comunità educativa e una genitorialità diffusa sono centrali, perché le famiglie di oggi sono completamente diverse da quelle del passato e noi dobbiamo avere la più ampia responsabilità di circondare i bambini di affetto, di accoglienza, di respon-

sabilità. Quanto più quando noi discutiamo di una giurisdizione delle relazioni familiari, o della persona o dell'ordinamento o del giudice unico, tanto più è evidente che abbiamo bisogno del giudice onorario e della giustizia minorile. Sono ingredienti fondamentali dentro un diritto mite che è quello che appartiene alla giurisdizione delle relazioni familiari, al cui centro vi è il bambino.

Ritengo che sia ormai un'urgenza quella di porre mano a strutturare una giurisdizione in cui la relazione non sia più gerarchica, in cui il problema dell'ascolto dei minori e della loro partecipazione si traducano anche nel superamento del concetto di potestà.

È un problema di responsabilità, per cui non c'è una relazione gerarchica o paritaria, ma ci sono responsabilità diverse. Questo è un elemento fondamentale che dobbiamo cogliere, perché se non ne siamo in grado non daremo una cornice giurisdizionale e ordinamentale a un cambiamento, che è in atto e non daremo nuove regole e nuovi principi anche educativi ai minori.

Da questo punto di vista non vengono in rilievo le risorse, ma la nostra disponibilità a dare una cornice adeguata ai cambiamenti, perché siano un'occasione e non incutano paura. Noi continuiamo a rappresentare, anche nei *media*, gli adolescenti sempre con paura. Messo alla prova dei fatti, l'impianto della Convenzione sui diritti dell'infanzia dimostra di essere giusto, perché prendersi cura di un soggetto in età evolutiva significa anche capire che quando cade può essere rimesso nella giusta direzione, se ci sono una comunità e una responsabilità pubblica che lo accompagnano nella sua crescita.

Quindi le vostre relazioni e i vostri interventi rientrano a pieno titolo in questa nostra discussione, perché vorremmo che con questo piano d'azione si fosse tutti più forti, ci fosse una convergenza più solida e che il piano si arricchisse di linee e direttive fondamentali.

Certamente prendo anche un impegno immediato per quanto riguarda l'Ufficio di Presidenza: dobbiamo immediatamente come Commissione bicamerale intervenire sulla istituzione dell'Osservatorio e sulle questioni sollevate in tema di giustizia minorile, perché se effettivamente dovesse essere smantellato l'ufficio di giustizia minorile, ciò contrasterebbe con l'interesse del minore. Sono due cose che devono essere fatte immediatamente, invitando il Ministro della giustizia e il Sottosegretario Giovanardi presso la nostra Commissione, per avere notizie sull'Osservatorio nazionale e sulla riforma della giustizia minorile.

Vi ringraziamo nuovamente per essere intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,15.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI*
*ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*
*DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa*
*il 15 aprile 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



*16STC0012400*