

N. 145-ter-1903-ter-2191-ter-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

COMPETENTE IN MATERIA D'INFANZIA

presentata alla Presidenza il 7 novembre 1995

(Relatore: **CALZOLAIO**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 145-ter, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANDREATTA, JERVOLINO RUSSO, CALABRETTA
MANZARA, SERVODIO, MOIOLI VIGANÒ, FUSCAGNI**

Istituzione di un osservatorio sulla condizione
dell'infanzia e dell'adolescenza

*(Già articoli da 132 a 134 della proposta di legge n. 145, stralciati
con deliberazione dell'Assemblea il 13 settembre 1995)*

n. 1903-ter, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SBARBATI, UGOLINI

Istituzione di un osservatorio sulla condizione
dell'infanzia e dell'adolescenza

*(Già articoli da 132 a 134 della proposta di legge n. 1903, stralciati
con deliberazione dell'Assemblea il 13 settembre 1995)*

n. 2191-ter, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CALZOLAIO, BERLINGUER, GUERZONI, MATTIOLI, MUSSI, NOVELLI,
SPINI, TURCO, RINALDI, GIACCO, LA CERRA, CANESI, GERARDINI,
ARLACCHI, PAGGINI, DE BENETTI, LORENZETTI, SITRA, GALILEO
GUIDI, GAMBALE, BASSANINI, LUCÀ, MIGNONE, DI STASI, PAOLONI,
CORNACCHIONE MILELLA, CENNAMO, BRACCO, SALES, BOVA, VIGNI,
BRUNALE, INCORVAIA, VOZZA, CACCAVARI, CESETTI, DALLA
CHIESA, PAISSAN, MASTROLUCA, PECORARO SCANIO, GALLETTI,
BRACCI MARINAI, PENNACCHI, RUFFINO, FERRANTE, TATTARINI,
PEZZONI, REALE, BEEBE TARANTELLI, MELANDRI, CHIAVACCI, SO-
LAROLI, NAVARRA, TANZARELLA, SORIERO, de BIASE GAIOTTI**

Istituzione di osservatori sulla condizione dell'infanzia
e dell'adolescenza

*(Già articoli da 118 a 121 della proposta di legge n. 2191, stralciati
con deliberazione dell'Assemblea il 13 settembre 1995)*

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. La Camera dei deputati ha approvato l'8 febbraio 1995 a grandissima maggioranza (475 favorevoli, 3 contrari, 16 astenuti) una risoluzione sull'infanzia che sollecita la definizione di una organica politica per l'infanzia. Sulla base di tale risoluzione, a luglio si è insediata e ha iniziato i propri lavori la Commissione speciale in materia d'infanzia che consegna ora all'aula un primo risultato concreto, con il breve articolato volto a definire finalmente le « infrastrutture » istituzionali per garantire un progetto organico di politiche per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Infatti:

a) nella dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia (30 settembre 1990) lo Stato italiano si era impegnato a cooperare sul piano internazionale e a predisporre un piano d'azione nazionale. La cooperazione alla tutela e allo sviluppo dell'infanzia nel mondo è avvenuta in modo scarso e frammentario ovunque e anche in Italia, soprattutto dopo le note vicende di corruzione e inefficienza. Il piano d'azione non è mai stato approvato né predisposto;

b) manca in Italia un coordinamento delle azioni delle pubbliche amministrazioni sia centrali che periferiche in materia di minori. E, talora, le attività sono molto carenti, oppure contraddittorie fra i vari ministeri. Anche l'impegno al rapporto nazionale sui progressi nell'attuazione della convenzione sui diritti dell'infanzia (confermato nella legge di ratifica del 1991) non ha trovato piena rigorosa attuazione, proprio per la gelosia e la « falsa » autonomia fra ministeri: presentato in ritardo (marzo '94 invece che « entro » giugno '93), coordinato dagli esteri (e senza coinvolgi-

mento « politico » di governo e ministri) il rapporto è stato discusso dall'apposito Comitato a Ginevra il 31 ottobre e il 1° novembre scorsi, evidenziando proprio quei limiti che sono a fondamento della istituzione della Commissione speciale e della approvazione di « disposizioni per un piano d'azione nazionale »;

c) né esiste in Parlamento una sede permanente di indirizzo e controllo unica e omogenea; giacciono nelle varie commissioni molteplici proposte di legge.

Non si tratta tanto o soltanto di cambiare od aggiungere norme. Lo stesso dibattito legislativo può servire a evidenziare quanto non si può o non si deve « normare », quanto necessita prevalentemente di una riforma intellettuale e morale, quanto va definito solo come « quadro » per regioni ed amministrazioni pubbliche.

2. Per infanzia si intende tutto il periodo dalla nascita alla « maggiore » età (come recita la Convenzione internazionale). Al di là delle varie fasi e fasce di età, ben oltre la tutela, definiamo le/i bambine/i come « soggetti in età evolutiva » per sottolineare uno sviluppo temporale (ma non necessariamente lineare), non solo fisico (ma anche psicologico, sociale, intellettuale), la cui maturazione dipende molto dal contesto.

In tale sviluppo, nel superamento di talune « immaturità », nel diventare adulti crescono anche sordità a stimoli esterni, automatismi di spazio-tempo, perdite di senso, abbandoni e disattese, vuoti. Intervenire sui bambini, con i bambini, significa potenzialmente prevenire molte malattie nostre e dei nostri amici.

Tentare di « aiutare » la vita dei bambini e accettare di imparare (o reimparare)

spezzoni di vita dei bambini sono due obiettivi con valore universale.

Diciamo che le generazioni dovrebbero mettersi nella condizione di imparare sempre qualcosa l'una dall'altra. E dai bambini possiamo soggettivamente reimparare la maturità del gioco e oggettivamente comprendere la non compensabilità, l'impossibile monetizzazione di alcuni danni.

Basta con interventi di emergenza dopo il clamore di eventi drammatici subiti dai bambini! Basta con interventi episodici, settoriali, scoordinati! Basta con leggi solo e soltanto sulla carta protettive, basate sulla concezione « generale e astratta » del maschio adulto medio!

3. La condizione dell'infanzia è conseguenza di assetti economici, sociali, culturali, giuridici. Non accettarla passivamente significa voler modificare profondamente quegli assetti, rompere apparenti equilibri dati e dinamiche apparentemente oggettive. Il degrado della condizione dell'infanzia è la faccia più visibile di un degrado sociale complessivo in cui i bambini sono vittime più di altri — viventi e ambienti — per la loro fragilità (la naturale dipendenza da altri), per la loro vulnerabilità (una « variabile » dipendente da altri) e anche per la loro indispensabilità (la riproduzione e il futuro della vita). I bambini sono un misuratore biologico dello sviluppo sociale.

Contemporaneamente il bambino è portatore esclusivo, in proprio, autonomo, di diritti, per quanto troppo poco possa farli valere personalmente.

Parlare di « soggetto in evoluzione » aiuta anche a dar conto della differenza fra le varie fasi e fasce di età.

La tutela e la protezione non sono sufficienti a dar conto di questa complessità. I bambini vanno ascoltati di più e guardati di meno; i bambini vanno valorizzati anche per « difenderli ». Per questo si parla di sviluppo, evoluzione.

La stessa nozione di cittadinanza si amplia. Per il bambino è decisivo il poter fare, mentre è marginale sia il diritto che il dovere di fare.

Ed è un suo « diritto » anche l'esperienza non programmata, lo sporcarsi, l'agibilità delle strade, l'acquisizione delle

sfumature, degli ammiccamenti, dell'ironia, la partecipazione attiva e autonoma alla vita comunitaria.

Soprattutto è un suo diritto partecipare alle decisioni che lo riguardano (articolo 12 della Convenzione internazionale) anche se pochissimi (singoli, associazioni, istituzioni) sembrano rendersi conto dello « scossone » giuridico che ciò comporta.

Non più solo « tutela », non solo più « autodeterminazione »; va tendenzialmente superata la contrapposizione tra apparente autonomia (i *Kiddy libbers*) e dipendenza (i *Child savers*) con l'acquisizione dell'obiettivo di una evoluzione libera, di uno sviluppo critico, di una crescita consapevole. In molte realtà (anche italiane) vi sono interessantissime esperienze per valorizzare i bambini e la loro capacità decisionale, vero antidoto a logiche plebiscitarie.

Da ultimo è bene citare l'esempio della Carta dei bambini per l'ambiente stesa in 26 articoli ad ottobre da 800 delegati « infanti » (10-12 anni), provenienti da 85 differenti paesi del Mondo sotto il patrocinio dell'UNEP (oltre tutto la Convenzione di New York non parla di diritto all'ambiente)!

4. In Italia il disagio dell'infanzia è quantitativamente forte e qualitativamente crescente, derivante da cause molteplici, come tutte le indagini confermano, soprattutto per quanto riguarda i circa dieci milioni di bambini sotto i quattordici anni: calo dell'offerta dei servizi sanitari ed assistenziali; dispersione scolastica; problemi economico-finanziari; mancanza di servizi culturali e ricreativi ed omologazione a quelli degli adulti; nuove povertà, solitudini, emarginazioni; abusi fisici, lavorativi, psicologici; coinvolgimento in attività sempre più macrocriminali; tossico e teledipendenze. Nascono meno bambini e crescono in più famiglie ristrette numericamente e strutturalmente — funzionalmente fragili. Nel sud questi squilibri si accentuano.

Garantire tempo e spazio individuali e collettivi per un'infanzia felice e sana è un impegno decisivo di una riforma intellettuale e morale del ruolo delle pubbliche istituzioni: ospedali educati ed amici e

pediatri colti e critici; cogestioni « civilmente riconosciute » tra anziani e bambini fuori e dentro gli ambiti familiari; riforma dell'« ingiustizia » minorile; reciproco arricchimento della sempre più diffusa multirazzialità; aree infantili, cioè lente e socievoli, del traffico; la sfida del 10 per cento di aree protette « nelle » città entro il duemila.

Assumere la priorità dei bambini significa anche assumere una chiave di lettura per definire la sostenibilità degli spazi e dei tempi urbani: lo sguardo, le aspettative, il ritmo delle bambine e dei bambini che nelle case, nelle scuole e nelle strade delle città in qualche modo vivono. Bambine e bambini sono cioè anche gli indicatori ecologici della qualità della vita urbana. Essi richiedono nuovi alfabeti e nuove percezioni del tempo e dello spazio.

Il soggetto « infanzia » è quello che pone più radicalmente la questione di spazi ecologici e di tempi autonomi, di intreccio fra interesse collettivo e sviluppo individuale, di mobilità come socialità e relazioni come solidarietà. Il negoziato che la minoranza-bambini impone rende comunque migliore la coesistenza di ciascuno.

Già la vita dell'uomo adulto italiano è schiacciata da un'iperpartecipazione al lavoro e da una forte marginalità delle altre sfere della vita.

Le donne tendono inoltre ad essere terribilmente vincolate dalle attività domestiche.

Un piano di progressiva liberazione e autogestione di tempo ha l'obiettivo di una più equilibrata partecipazione dell'individuo a tutte le sfere della vita: lavorativa, familiare ed anche comunitaria-relazionale, formativo-culturale, ludico-ricreativa, associativo-politica.

Problemi e soluzioni sembrano apparentemente molto simili per adulti e bambini. E unico è certo lo slogan da introiettare: è il tempo della manutenzione; manutenzione dei rapporti interpersonali e sociali, manutenzione del territorio e delle risorse, dei beni e dei servizi. Riparare (« ridurre il danno ») più e oltre che costruire.

Riconquistare la città. Accorgersi nuovamente dei suoi beni, suoni, odori, abitanti. Risparmiare, riconnettere, riutilizzare, riconoscere, recuperare, qualificare sono i verbi chiave, anche per un uso equo del tempo, riferito non al cittadino utente, ma alla comunità locale e ai bambini come anello di congiunzione intergenerazionale della e nella comunità.

Pensare una città più amica del tempo dei bambini e delle bambine è un buon modo per immaginarla adatta a tutti e più democratica.

5. La Commissione speciale competente in materia d'infanzia ha avviato la funzione propriamente legislativa con l'esame, in sede referente, delle proposte di legge a carattere pluridisciplinare presentate a firma dei colleghi dei gruppi dei popolari, dei democratici, dei progressisti. Si è subito deciso di richiedere all'Assemblea uno stralcio di alcune disposizioni favorendone un iter legislativo accelerato e prioritario; si tratta delle norme relative al tema dell'istituzione di quelli che in tutte e tre le proposte sono definiti come « osservatori sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza » (articoli 132, 133 e 134 delle eguali proposte di legge Andreatta e Sbarbati, articoli 118, 119, 120 e 121 della proposta di legge Calzolaio e altri).

Le ragioni dello stralcio sono principalmente due.

La prima si riferisce ad un'esigenza che da tempo unifica l'« universo » di coloro che si occupano d'infanzia: serve un fondamento normativo e un congruo finanziamento per uno strumento centrale di documentazione, analisi, coordinamento delle politiche per l'infanzia.

Vi è una seconda più profonda, meno contingente ragione che consiglia un approccio soft, non presuntuoso e onnicomprensivo, alla elaborazione di norme nuove o solo aggiornate in materia d'infanzia. Occorre riflettere se vi è già la sufficiente esperienza istituzionale collettiva per atteggiarsi a « legislatore » organico e se davvero servirebbe già un testo unico, uno « statuto » dei minori. Infatti si rischiano errori tradizionali (pan-normativismo, organicismo) ed errori specifici (incoscienza

del limite della legge su dinamiche personali, logica esclusivamente protettiva).

Pertanto, nel loro insieme, le proposte di legge in esame dovrebbero per ora essere considerate una sorta di « canovaccio » al quale continuamente riferirsi e rispetto alle quali chiedere via via altri « stralci ».

Del resto tutte e tre le proposte di legge prendono spunto da un'elaborazione comune, dal lavoro avviato in particolare dai ministri Bompiani e Contri, da articolati predisposti dal mondo dell'associazionismo. Sono tutte e tre troppo lunghe, con troppi articoli e troppi articoli di principi.

Senza prosopopea, è stato anche già riconosciuto in molte sedi e in diverse occasioni, che nella proposta di legge 2191 si sia cercato di affrontare in modo più incisivo alcune questioni terminologiche, culturali, istituzionali; fin dall'intestazione che collega tutela e sviluppo e revoca in dubbio il discutibile titolo anagrafico dei « minori ».

6. L'idea di « osservare » le condizioni dell'infanzia nel nostro paese non è recente né originale. Da più parti, almeno a partire dagli anni ottanta, è stata avanzata la proposta di un Osservatorio nazionale a carattere permanente; e alcune di queste parti, come il Comitato italiano per l'Unicef, hanno nel frattempo realizzato per intanto una loro seria « osservazione » con rapporti ricchi di dati, analisi, suggerimenti. Sul piano strettamente istituzionale cito gli elaborati preparati dal Consiglio nazionale dei minori fra il 1985 e il 1990, dalla Commissione interministeriale nel 1990 e il dibattito sulle leggi 176 e 216 del 1991.

All'inizio della XI legislatura, con il Governo Amato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 luglio 1992, delega di funzioni al Ministro senza portafoglio per gli affari sociali (sorto con la X legislatura, governo Gorla 1987; mentre il Dipartimento affari sociali è istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 febbraio 1990, n. 109), venne ufficialmente prevista la costituzione presso la Presidenza del Consiglio di un « Osservatorio nazionale sui problemi dei minori ».

Conseguentemente, con decreti furono istituiti tre diversi gruppi di lavoro (modifiche in materia civile e penale, armonizzazione diritto interno e convenzioni internazionali, priorità legislative) e fu predisposta una bozza di « Statuto dei diritti e dei doveri del minore ». I relativi materiali sono ancora utili. Esiste già in qualche modo pure una precisa disposizione legislativa nell'articolo 9 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 sull'utilizzo della riserva Fondo lire UNRRA (un precario fondo di 500 milioni l'anno) « per il finanziamento del Centro nazionale per la tutela dell'infanzia ». Nel decreto di delega al ministro Ossicini (governo Dini; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 1995) la previsione dell'osservatorio è riconfermata.

All'effettiva istituzione « decretizia » dell'Osservatorio si è giunti recentemente, dopo la decisiva presa di posizione della Camera dell'8 febbraio 1995.

Con decreto del 20 marzo 1995 il ministro Ossicini ha istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali l'« Osservatorio nazionale sui problemi dei minori » (con quel fondo precario di 500 milioni annui di cui sopra) articolato in due sezioni per la programmazione e per la documentazione (la seconda appunto con il Centro nazionale a Firenze, per il quale il 16 ottobre è stata stipulata la convenzione fra Istituto degli Innocenti e Dipartimento affari sociali).

A maggio l'Osservatorio si è insediato ed ha iniziato i propri lavori in quattro gruppi: adozione internazionale; mass-media; violenza; servizi; ma lo stesso ministro, a luglio, ha sollecitato il Parlamento a legiferare, ritenendo « di grande valenza una iniziativa della Commissione speciale competente in materia d'infanzia intesa all'approvazione di una legge istitutiva dell'osservatorio, con relative congrue risorse e con indicazione specifica dei compiti e degli obiettivi ».

Di tale legge e di tale indicazione c'è effettivamente bisogno se si riesaminano le riflessioni, i materiali, gli atti della vicenda dell'Osservatorio per l'incertezza e la genericità (e talora l'enormità) delle funzioni che gli vengono potenzialmente

attribuite; per gli accenni forse discutibili anche al coordinamento amministrativo, alla sperimentazione progettuale, alla predisposizione normativa; per le differenze e le perplessità sullo strumento stesso degli Osservatori, con rischi di sovrastrutture burocratiche; per la dubbia collocazione istituzionale (centrale e/o regionale; parlamentare e/o governativa; ministeriale e/o interministeriale; ecc.); infine per i pochi e incerti finanziamenti.

L'Osservatorio non può diventare la panacea di tutte le attuali carenze di una organica politica per l'infanzia.

Si tratta comunque di uno strumento parziale e limitato; di certo oggi urgente, indispensabile, « propedeutico » anche ad altri strumenti e ad altre politiche.

Del resto, nella vita amministrativa italiana esistono svariati osservatori nazionali (e probabilmente ancor più regionali e locali), per lo più istituiti nell'ultimo decennio, talora con legge (più raramente con decreti del Presidente della Repubblica o decreti ministeriali), sul cui funzionamento sembra non esistano studi approfonditi e omogenei.

Talora assetto e funzioni non si differenziano da quelli di comitati nazionali o di altri uffici; sicché è difficile ricostruire una tipologia.

Nel testo si assume la « funzione » Osservatorio, strutturato con strumenti plurimi.

Infatti, non vi sono esperienze di Osservatorio parlamentare, nell'ordinamento italiano.

E, d'altra parte, non vi è un luogo permanente che garantisca organiche funzioni « parlamentari » (di controllo almeno) per il soggetto « in età evolutiva » visto che sono precluse funzioni di rappresentanza democratica diretta « del » soggetto (minore).

Ora c'è, per la durata della XII legislatura, la commissione speciale. E quando sarà conclusa l'attuale legislatura? Abbiamo pensato ad una Commissione bicamerale inedita e ristretta, considerando utile una sede parlamentare permanente per il monitoraggio sui progressi dell'attuazione della Convenzione di New York (e

sui nuovi diritti da adottarsi), per il raccordo istituzionale con le esperienze di « democrazia in erba » (consigli dei ragazzi, sindaci difensori ideali dell'infanzia, forme di consultazione-ascolto dei minori, ecc.), per l'espressione di pareri sulla rispondenza di progetti di legge ai dettati della Convenzione o sull'impatto di altre leggi sul mondo infantile.

È questa una funzione « rappresentativa » non esecutiva, un dovere democratico per « riconoscere » un titolare di diritti (che non tutti e non solo possono essere fatti « valere » da altri), « cittadino » non votante con il quale si amplia la stessa nozione di cittadinanza e si instaura un vincolo democratico estraneo al tradizionale circuito interessi-voti.

Il riferimento internazionale potrebbe forse essere « the House Select Committee on Children, Youth, and Families » istituito unanimemente dal Congresso USA il 29 settembre 1982 come comitato temporaneo e poi riconosciuto in ogni legislatura fino al 31 marzo 1993 con una composizione fra 25 (1983/1987), 30 (1987/1991), 36 rappresentanti (1991/1993) senza responsabilità legislativa, senza costosi apparati, con compiti di ricerca, proposta, raccolta, coordinamento.

E tale sede ovviamente non preclude ma anzi reclama anche uno strumento « governativo », con compiti del tutto diversi e anche di coordinamento amministrativo, realizzando, come detto, la funzione « Osservatorio » attraverso una distribuzione di competenze, rispettando esigenze di autonomia e sperimentazione (separando, ad esempio, la documentazione legislativa, nazionale e internazionale, dalla documentazione « amministrativa » in materia statistica, di ricerca, giurisdizionale, di assistenza, di formazione, ecc.), consapevoli di avviare un processo lungo e complesso che si dovrà ancora intrecciare con la funzione legislativa, di indirizzo e di controllo del Parlamento italiano.

7. Le proposte di legge in esame dedicano all'Osservatorio governativo il titolo VI; tutte auspicano (nella relazione) l'istituzione di analoghi osservatori a livello regionale; solo la 2191 parla anche di Osservatorio parlamentare.

C'è un'altra proposta, non assegnata, che connette all'infanzia lo strumento Osservatorio, la n. 2092 proponendone l'istituzione sulla delinquenza minorile presso il Ministero di Grazia e Giustizia; inoltre c'è una legge di un anno fa che avrebbe attivato un altro Osservatorio in materia di « minori », la n. 370 del 10 giugno 1994 che lo ha istituito sulla dispersione scolastica presso il Ministero della Pubblica Istruzione.

Se l'istituendo Osservatorio mantiene il riferimento complessivo all'infanzia, dovrà in qualche modo relazionarsi ai due fenomeni citati, delinquenza minorile e dispersione scolastica (e ad altri settori, in particolare alla sanità o alla cooperazione allo sviluppo); e più in generale, dovrà organizzarsi come vero organo istituzionale governativo, di tutto il governo, di ogni Ministero.

Le proposte di legge in esame descrivono funzioni, organi e regolamento di attuazione dell'Osservatorio governativo in modo quasi identico.

Il testo unificato riconferma due obiettivi: in primo luogo, deve essere ripensato e organicamente coordinato il complesso delle rilevazioni statistiche per ottenere un miglioramento dell'analisi delle cause attraverso la comparazione delle diverse variabili che incidono sulla condizione dei bambini (e relazionandosi ad altre strutture come CENSIS, ISTAT); non serve tanto un nuovo « servizio produttore di dati », ma un luogo « colto » e critico di integrazione arricchimento, di creazione di nuovi indicatori della qualità della vita infantile.

In secondo luogo, deve essere garantito un meccanismo che consenta all'informazione di trasformarsi in supporto per l'azione (politica, programmatoria, eccetera) e di mettere in collegamento il livello tecnico-scientifico con quello politico-decisionale (non solo il Dipartimento, ma tutto il Governo e il raccordo Stato-Regioni, Governo-Parlamento); serve valorizzare il nesso fra documentazione (ricerca, informazione) e attività; l'osservatorio a livello nazionale contribuisce alla individuazione di indirizzi per le politiche di settore assi-

curando supporto ad azioni concrete e l'individuazione di percorsi formativi, la valutazione di programmi.

La funzione « osservatorio » risponde anche a due impegni internazionali dell'Italia (connessi ai due citati obiettivi): le esigenze informative contenute nell'articolo 44 della Convenzione dei diritti, ratificata anche dal nostro Paese e il piano di azione da redarre per l'attuazione della Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, protezione e sviluppo dei bambini sottoscritta il 30 settembre 1990 fra i capi di Stato di varie nazioni tra cui l'Italia.

Sono impegni relativamente recenti che hanno trovato richiami e prosecuzione nei recenti vertici del Cairo, di Copenaghen e ora di Pechino.

Infatti le Nazioni Unite, nell'inserire l'esigenza di fotografare e monitorare la condizione dell'infanzia, hanno inteso fare della conoscenza dei fenomeni una presa di coscienza politica e sociale per l'avvio dei processi di cambiamento.

E lo stesso rapporto sull'attuazione della Convenzione (prima biennale, poi quinquennale) va considerato un atto continuamente aggiornato e adattato, elemento di riflessione e coordinamento per l'attività di tutti i diversi soggetti che concorrono a « politiche » per l'infanzia, per il piano d'azione annuale organico la cui prima versione va concertata entro i primi mesi del 1996.

In altri paesi (come l'Inghilterra) ci sono importanti esperienze in tal senso.

Le quotidiane cronache di orrori e abusi verso i bambini, i rischi di spettacolarizzazione del « danno » impongono di fare in fretta. Anche le vicende estive lo hanno confermato; dall'informazione sui bimbi di Bosnia ai dati nuovi sulle famiglie povere.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria, l'audizione del Ministero del tesoro svoltasi a luglio ha mostrato positivamente l'unanime volontà di individuare fondi adeguati ed è stata l'occasione di verifica di reali disponibilità finanziarie che possono attivarsi già con la prossima legge finanziaria.

A tal fine è opportuno accantonare nell'apposita tabella un fondo adeguato.

Con ciò, sia chiaro, non si esauriscono certo le esigenze di fondi statali pubblici per le politiche per l'infanzia che si potranno attuare con una manovra finanziaria centrale (prioritariamente, nello specifico, con un intervento « assicurativo » per tutti i bambini, con il corposo rifinanziamento e la revisione procedurale della legge n. 216 del 1991, con accantonamenti per la legge di ratifica della Convenzione oltre che l'osservatorio, con il rilancio della cooperazione italiana allo sviluppo dell'infanzia nel mondo, eccetera) e con altri strumenti, a più livelli, in varie forme.

8. Il testo unificato è composto da cinque articoli. L'articolo 1 istituisce una Commissione bicamerale costituita da venti deputati e venti senatori con compiti di indirizzo e controllo sull'attuazione concreta degli accordi internazionali e della normativa inerenti alla tutela e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

L'articolo 2 istituisce presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento per gli affari sociali - l'Osservatorio nazionale per l'infanzia cui compete l'elaborazione dello schema del piano di azione nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia (New York 30 settembre 1990). Tale schema di

piano ogni 2 anni viene presentato alla Commissione parlamentare per l'infanzia perché questa esprima un motivato parere e infine è approvato dal Governo. Il piano diviene quindi parte integrante degli atti governativi di indirizzo politico e di pianificazione economico-finanziaria.

L'Osservatorio predispone, inoltre, annualmente la relazione su progressi nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata con legge n. 175 del 1991, e svolge compiti di documentazione e di informazione sulle attività istituzionali che garantiscano ai minori il diritto di manifestare il loro pensiero e di partecipare ad ogni attività che li riguarda.

Per le sue attività l'Osservatorio si avvale di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia istituito dall'articolo 3 che, al comma 2, ne indica analiticamente i compiti.

L'articolo 4 demanda all'emanazione di un successivo regolamento il compito di disciplinare l'organizzazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 2 e prevede che le regioni istituiscano osservatori o altri strumenti regionali sui problemi dell'infanzia.

L'articolo 5, infine, stanziava, per il funzionamento dell'Osservatorio e del Centro nazionale di documentazione, la somma di 5 miliardi per il 1995 e di 10 miliardi per gli anni 1996 e 1997.

VALERIO CALZOLAIO, *Relatore.*

TESTO UNIFICATO
DELLA COMMISSIONE

**Disposizioni
per un piano d'azione per l'infanzia.**

ART. 1.

(Commissione parlamentare per l'infanzia).

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'infanzia con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi alla tutela e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. La Commissione svolge a tal fine attività di ricerca, informazione, promozione, controllo e pubblicazione dei dati.

2. La Commissione parlamentare è composta da venti senatori e venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

3. La Commissione parlamentare elegge al suo interno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

4. Le pubbliche amministrazioni, i centri universitari e gli organismi di volontariato e del privato sociale che si occupano di questioni attinenti alla tutela o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva forniscono alla Commissione informazioni, dati e documenti sui risultati della propria attività.

5. Il piano d'azione nazionale predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 2, è approvato sentito il parere motivato della Commissione parlamentare per l'infanzia.

6. La Commissione parlamentare riferisce alle Camere con cadenza almeno an-

nuale i risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento anche ai diritti di cui alla Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176.

ART. 2.

(Osservatorio nazionale per l'infanzia).

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali - l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale.

2. L'Osservatorio predispone ogni due anni, sulla base della documentazione fornita dal Centro di cui all'articolo 3, lo schema del piano di azione nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia dei Presidenti e dei Primi Ministri riuniti a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione allo sviluppo dell'infanzia nel mondo.

3. Il piano d'azione è approvato dal Governo entro 90 giorni dalla sua presentazione da parte dell'Osservatorio alla Commissione parlamentare per l'infanzia, la quale deve esprimere il parere previsto dall'articolo 1, comma 5, entro 60 giorni dalla data della predetta presentazione. Tale piano diviene parte integrante degli atti governativi di indirizzo politico e di pianificazione economico-finanziaria anche al fine del coordinamento e del potenziamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche. Il primo piano d'azione nazionale per l'infanzia è approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. L'Osservatorio predispone ogni anno la relazione sui progressi nell'attuazione

della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, sulla individuazione dei nuovi diritti da riconoscere ai soggetti in età evolutiva, sull'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di infanzia, sull'effettività delle risorse impegnate e sulle condizioni dell'infanzia in Italia. La relazione annuale costituisce il fondamento di dati, analisi e proposte per il rapporto di cui all'articolo 44 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo. Il rapporto è approvato entro un anno dall'approvazione della presente legge; successivamente il rapporto è approvato ogni cinque anni.

5. L'Osservatorio documenta e informa sulle attività istituzionali che garantiscono ai minori il diritto di manifestazione del pensiero in ordine ad ogni questione che li riguarda, nonché quello di partecipare alle decisioni che li coinvolgono; in particolare documenta e informa sulle forme di consultazione diretta dei bambini e delle bambine per le scelte relative ai tempi di vita, agli orari, ai nuovi insediamenti urbani, ai servizi per l'infanzia, ai centri di aggregazione, agli spazi gioco.

ART. 3.

(Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia).

1. L'Osservatorio di cui all'articolo 2 si avvale di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia.

2. Il Centro ha i seguenti compiti:

a) raccogliere normative statali, regionali, dell'Unione europea e internazionali; progetti di legge statali e regionali; dati statistici disaggregati per sesso, anche in raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); pubblicazioni scientifiche, anche periodiche;

b) realizzare la mappa annualmente aggiornata dei servizi, compresi quelli assistenziali, e delle risorse destinate all'infanzia esistenti a livello nazionale, regionale e locale;

c) analizzare le condizioni dell'infanzia, ivi compresi i soggetti in età evolutiva provenienti da altri paesi, anche attraverso l'integrazione dei dati e la valutazione dell'attuazione, dell'effettività e dell'impatto della legislazione, anche non direttamente destinata ai minori;

d) pubblicare regolarmente i dati sugli indicatori sociali e sulle diverse variabili che incidono sul benessere dell'infanzia in Italia;

e) formulare proposte, anche su richiesta delle istituzioni locali, per la elaborazione di progetti-pilota intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva;

f) promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche, collaborando anche con gli organismi titolari di competenze in materia di infanzia, in particolare con istituti e associazioni operanti per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

3. Il Centro collabora con il Comitato italiano per l'UNICEF e con il Centro per l'assistenza all'infanzia in Firenze, di cui all'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, firmato a New York il 23 settembre 1986 e ratificato con legge 19 luglio 1988, n. 312.

ART. 4.

(Organizzazione).

1. All'organizzazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 2 si provvede con apposito regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Dell'Osservatorio fanno parte anche rappresentanti delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel campo dell'infanzia.

2. Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia assorbe finalità, compiti e risorse del Centro di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1993, n. 559.

3. Le regioni, raccordandosi con le amministrazioni provinciali, e le province autonome di Trento e Bolzano istituiscono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, osservatori regionali ovvero altri strumenti sui problemi dell'infanzia, con il compito di raccogliere i dati normativi e statistici relativi a tali problemi, di definire i servizi necessari per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e di proporre organici piani di azione e progetti-pilota a livello regionale, privilegiando forme di partecipazione sociale e di consultazione diretta. Le Giunte regionali trasmettono, entro il 31 dicembre di ciascun anno, i dati raccolti e le proposte formulate all'Osservatorio nazionale.

ART. 5.

1. All'onere per il funzionamento dell'Osservatorio e del Centro, valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1995 ed in lire 10 miliardi per gli anni 1996 e 1997 ed a regime, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero della pubblica istruzione per il 1995 e l'accantonamento del Ministero del Tesoro per gli anni 1996 e 1997.

**N. 145-ter, d'iniziativa
dei deputati Andreatta ed altri**

ART. 1-131.

.....
.....
.....

ART. 132.

(Funzioni dell'Osservatorio).

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Osservatorio sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, con i seguenti compiti:

a) raccolta delle leggi statali e regionali, nonché delle convenzioni internazionali e delle direttive della Comunità europea in materia di infanzia e adolescenza;

b) raccolta delle leggi che interessano i minori vigenti negli altri Paesi;

c) raccolta dei progetti di legge statali e regionali che possono comunque interessare il mondo minorile e predisposizione di un parere sulla loro congruità, da inviare al Presidente del Consiglio dei ministri;

d) raccolta organica di tutti i dati statistici che riguardano i minori e raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per adeguare le rilevazioni alle esigenze di una efficace analisi della situazione minorile;

e) raccolta delle ricerche e delle pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile;

f) documentazione sulla mappa dei servizi a favore dei minori ed individua-

zione delle risorse che sul territorio esistono a loro favore;

g) analisi dell'impatto delle leggi approvate sul mondo dei minori.

2. L'Osservatorio può patrocinare esperienze pilota a tutela e protezione dei minori.

ART. 133.

(Organi dell'Osservatorio).

1. Sono organi dell'Osservatorio:

a) un direttore nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri e scelto tra magistrati o docenti universitari con particolare esperienza nel settore dell'età evolutiva;

b) un comitato scientifico formato da esperti;

c) un comitato politico formato da rappresentanti dei Ministeri interessati, da rappresentanti delle regioni e da rappresentanti di associazioni che svolgono la loro attività in favore di soggetti in età evolutiva.

ART. 134.

(Regolamento di attuazione).

1. All'organizzazione dell'Osservatorio si provvede con apposito regolamento da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

ART. 135-140.

.....
.....
.....

**N. 1903-ter, d'iniziativa
dei deputati Sbarbati e Ugolini**

ART. 1-131.

.....
.....
.....

ART. 132.

(Funzioni dell'Osservatorio).

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Osservatorio sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, di seguito denominato « Osservatorio », con i seguenti compiti:

a) raccolta delle leggi statali e regionali, nonché delle convenzioni internazionali e delle direttive della Comunità europea in materia di infanzia e adolescenza;

b) raccolta delle leggi che interessano i minori vigenti negli altri Paesi;

c) raccolta dei progetti di legge statali e regionali che possono comunque interessare il mondo minorile e predisposizione di un parere sulla loro congruità, da inviare al Presidente del Consiglio dei ministri;

d) raccolta organica di tutti i dati statistici che riguardano i minori e raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per adeguare le rilevazioni alle esigenze di una efficace analisi della situazione minorile;

e) raccolta delle ricerche e delle pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile;

f) documentazione sulla mappa dei servizi a favore dei minori ed individua-

zione delle risorse che sul territorio esistono a loro favore;

g) analisi dell'impatto delle leggi approvate sul mondo dei minori.

2. L'Osservatorio può patrocinare esperienze pilota a tutela e protezione dei minori.

ART. 133.

(Organi dell'Osservatorio).

1. Sono organi dell'Osservatorio:

a) un direttore nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri e scelto tra magistrati o docenti universitari con particolare esperienza nel settore dell'età evolutiva;

b) un comitato scientifico formato da esperti;

c) un comitato politico formato da rappresentanti dei Ministeri interessati, da rappresentanti delle regioni e da rappresentanti di associazioni che svolgono la loro attività in favore di soggetti in età evolutiva.

ART. 134.

(Regolamento di attuazione).

1. All'organizzazione dell'Osservatorio si provvede con apposito regolamento da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

ART. 135-140.

.....
.....
.....

**N. 2191-ter d'iniziativa
dei deputati Calzolaio ed altri**

ART. 1-117.

.....

.....

.....

ART. 118.

(Osservatorio).

1. È istituito un Osservatorio sui diritti dell'infanzia per l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, composto da dieci deputati e dieci senatori, in rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari, con i seguenti compiti prioritari:

a) raccolta delle leggi statali e regionali, nonché delle convenzioni internazionali e delle direttive della Comunità europea in materia di infanzia e adolescenza;

b) raccolta delle leggi che interessano i minori vigenti negli altri Paesi;

c) raccolta dei progetti di legge statali e regionali che possono comunque interessare il mondo minorile e predisposizione di un parere sulla loro congruità, ove richiesta;

d) monitoraggio sui progressi nell'attuazione della Convenzione in Italia e sui nuovi diritti da adottarsi, raggruppati per temi;

e) dati informativi sui diritti delle bambine e dei bambini rivolti alla generalità dei cittadini e, in particolare, ai titolari.

ART. 119.

(Osservatorio governativo).

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un osservatorio sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, con i seguenti compiti prioritari:

a) raccolta organica di tutti i dati statistici che riguardano i minori e raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per adeguare le rilevazioni alle esigenze di una efficace analisi della situazione minorile;

b) raccolta delle ricerche e delle pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile;

c) documentazione sulla mappa dei servizi a favore dei minori ed individuazione delle risorse che sul territorio esistono a loro favore;

d) analisi dell'impatto delle leggi approvate sul mondo dei minori e documentazione relativa con rapporti biennali all'Osservatorio parlamentare di cui all'articolo 118.

2. L'Osservatorio sostiene esperienze pilota rivolte a promuovere la partecipazione dei minori alla trasformazione dei loro ambienti di vita e dei tempi della città, all'espressione dei loro bisogni, interessi, potenzialità, con il preciso scopo di contribuire all'affermazione di una cultura dell'infanzia che comprenda tanto la sua tutela quanto il suo sviluppo.

ART. 120.

(Organi dell'osservatorio).

1. Sono organi dell'osservatorio di cui all'articolo 119:

a) un direttore nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri e scelto tra magistrati o docenti universitari con particolare esperienza nel settore dell'età evolutiva;

b) un comitato scientifico formato da esperti e ricercatori;

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

c) un comitato politico formato da rappresentanti dei Ministeri interessati, da rappresentanti delle regioni e da rappresentanti di associazioni che svolgono la loro attività in favore di soggetti in età evolutiva.

ART. 121.

(Regolamento di attuazione).

1. All'organizzazione dell'osservatorio si provvede con apposito regolamento da

emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n.400, e successive modificazioni.

ART. 122-126.

.....
.....
.....