

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'infanzia

### S O M M A R I O

Esame della proposta di relazione alle camere sull'attività svolta, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451. ( <i>Inizio dell'esame e rinvio</i> ) .....	207
ALLEGATO ( <i>Proposta di relazione</i> ) .....	208
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	207

*Martedì 13 febbraio 2001. — Presidenza del Presidente Mariella CAVANNA SCIREA.*

#### **La seduta inizia alle 20,35.**

**Esame della proposta di relazione alle camere sull'attività svolta, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451.**

*(Inizio dell'esame e rinvio).*

Il deputato Mariella CAVANNA SCIREA, *presidente*, ricorda che è all'esame ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 451 del 1997, la relazione sull'attività svolta dalla Commissione.

Tale relazione avrebbe dovuto essere «almeno annuale», tuttavia, considerato l'accavallarsi degli impegni, essa rappresenta oggi la sintesi dell'attività svolta complessivamente dalla Commissione. Si tratta di un atto molto rilevante sia perché risponde ad un obbligo di legge, sia perché rappresenta sul piano politico quasi un'eredità per la prossima legislatura, considerando che molti temi sono

stati approfonditi, ma rimangono in effetti ancora aperti quanto alle soluzioni concrete da individuare. Ritiene quindi importante acquisire il contributo di tutti e è pienamente disponibile ad accogliere proposte di integrazioni e modifiche, nella convinzione che questo documento debba auspicabilmente raccogliere il consenso unanime della Commissione.

Considerato pertanto che il Senato è convocato in seduta notturna, ritiene, avendo constatato l'assenso dei rappresentanti dei gruppi presenti, di rinviare l'illustrazione della proposta di relazione a martedì 20 febbraio alle ore 13,30; avverte che la proposta di relazione sarà pubblicata in allegato al resoconto della seduta.

#### **La seduta termina alle 20,45.**

#### **UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 20,45 alle ore 21.

ALLEGATO

**PROPOSTA DI RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA  
DALLA COMMISSIONE****(articolo 1, comma 5 della legge n. 451 del 1997)****Relatrice: Mariella Cavanna Scirea.**

*L'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia: lavori preparatori.*

La Commissione parlamentare per l'infanzia è stata istituita dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 451 del 23 dicembre 1997, con « compiti di indirizzo e di controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva ».

L'iter di approvazione della legge ha preso le mosse dalla proposta di legge Calzolaio ed altri, n. 417 che, presentata alla Camera dei deputati all'indomani dell'inizio della XIII legislatura, il 9 maggio 1996, con il titolo « Piano nazionale d'azione per l'infanzia », fu assegnata alla Commissione XII affari sociali, dove se ne iniziò l'esame il 10 luglio seguente.

La proposta di legge si riallaccia all'esperienza della precedente legislatura che vide l'istituzione presso la Camera dei deputati, nel luglio del 1995, di una commissione speciale per l'esame in sede referente dei progetti di legge inerenti all'infanzia, a carattere pluridisciplinare, in seguito all'approvazione quasi unanime di un'apposita risoluzione (8 febbraio 1995). In tale sede, infatti, al di là delle funzioni tipicamente referenti della commissione speciale, si colse l'occasione per affrontare in modo organico questioni relative alle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza nonché problematiche di carattere istituzionale e culturale, grazie alla fattiva collaborazione di tutti i gruppi parlamentari.

La proposta di legge Calzolaio, composta di cinque articoli, prevedeva non solo l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia, ma anche di due importanti organismi, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia (già istituito con diversa denominazione con decreto 20 marzo 1995, presso il dipartimento degli affari sociali) e, in funzione servente di questo, il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, già esistente presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze e convenzionato con lo stesso dipartimento dal 16 ottobre 1995.

La proposta, sintetizzando la relazione illustrativa dell'onorevole Chiavacci, intendeva da un lato, attraverso l'istituzione di tali organismi a livello parlamentare e amministrativo, dare l'avvio alla risoluzione dei problemi legati ai soggetti in età evolutiva in modo organico, uscendo dalla logica dell'emergenza, programmando, anche con la predisposizione di un apposito piano, procedure, obiettivi e risorse; dall'altro, assicurare l'integrale rispetto delle convenzioni internazionali, in particolar modo la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo ratificata dall'Italia nel 1991 e ritenuta fino ad allora troppo poco conosciuta dalle istituzioni e dal paese reale, pur contenendo importanti prescrizioni in ordine ai diritti che debbono essere garantiti alle bambine e ai bambini e che si aggiungono a quelli già previsti dalla nostra Costituzione.

Dopo approfondito dibattito in sede referente, la Commissione accolse il 1° ottobre 1996 la proposta della Presidente

Bolognesi di trasferire il progetto alla sede legislativa dove fu approvato all'unanimità nella seduta del 18 dicembre.

Trasmesso al Senato il 21 dicembre, il progetto, assunto il numero 1912, fu assegnato in commissione affari costituzionali, relatrice la senatrice Bucciarelli, e approvato in sede deliberante, con modificazioni, nella seduta del 16 luglio 1997. Tornato alla Camera, il provvedimento fu definitivamente approvato dalla Commissione affari sociali in sede legislativa all'unanimità il 16 dicembre 1997 con il titolo « Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia ».

Nel frattempo, il Senato, con delibera del 2 ottobre 1996, approvò alcune mozioni che avevano per oggetto, tra l'altro, l'istituzione di una Commissione speciale in materia di infanzia, ai sensi dell'articolo 24 del suo regolamento.

Ciò comportò inizialmente dubbi interpretativi sulle sue funzioni, sui suoi rapporti con l'istituenda commissione bicamerale e sulla stessa opportunità di istituirla. In realtà, le due commissioni svolgono funzioni affatto diverse, perché la commissione speciale del Senato ha competenze essenzialmente legislative. La sua istituzione è stata infatti motivata dalla mancanza, in quel ramo del Parlamento, di un organo collegiale omologo, quanto a sfera di competenza, alla Commissione affari sociali della Camera dei deputati. Si sarebbe così evitato che i progetti di legge concernenti l'infanzia e l'adolescenza fossero deferiti a collegi non specializzati. La Commissione parlamentare infanzia, invece, come espressamente enunciato dalla legge istitutiva, ha funzioni di indirizzo e di controllo (articolo 1, comma 1, legge n. 451 del 1997) e ha carattere permanente.

#### *Compiti istituzionali e organizzazione della Commissione parlamentare per l'infanzia.*

La Commissione si è potuta costituire solo il 17 dicembre del 1998, esattamente

un anno dopo la pubblicazione della legge istitutiva, con l'elezione dell'Ufficio di Presidenza composto, a norma del comma 3 dell'articolo 1 della legge, da un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

La Commissione parlamentare per l'infanzia, secondo il comma 2 dell'articolo 1 della legge, è composta da venti deputati e da venti senatori nominati dai Presidenti dei rispettivi rami del Parlamento in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari garantendo la rappresentanza di almeno un componente per ciascun gruppo.

Il combinato disposto dei commi 1 – istitutivo della commissione e dei commi 2, 4 e 5 dell'articolo 1 della legge n. 451 del 1997 –, permette di definirne i compiti e l'ampiezza dei poteri che possono schematicamente sintetizzarsi in poteri di controllo, di indirizzo, di proposta e consultivi.

Per quanto concerne i poteri di indirizzo e di controllo, la Commissione parlamentare per l'infanzia li esercita sulla concreta attuazione sia degli accordi internazionali sia della legislazione interna, relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (bambini e adolescenti), chiedendo informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Funzionale all'esercizio del potere di indirizzo di un collegio parlamentare ristretto, è stato lo strumento della risoluzione. Sulla base degli elementi conoscitivi acquisiti, si è giunti all'approvazione di quattro risoluzioni, (7-00842 Pozza Tasca e Valpiana: mutilazioni genitali femminili; 7-00879 Cavanna Scirea: forme di violenza di gruppo da parte dei minori (*baby-gang*); 7-00815 Pozza Tasca: divieto di utilizzare bambini-soldato; 7-00024 De Luca Athos: rapporto tv minori). Complessivamente risultano assegnate sedici risoluzioni.

Recentemente la Commissione è stata impegnata in una serie di audizioni concernenti il fenomeno della pedofilia e della pedopornografia, in relazione al

quale sono state presentate numerose risoluzioni poi accorpate in un unico documento, che è stato l'esito di una lunga attività svolta da un gruppo di lavoro che si è costituito *ad hoc*, con la partecipazione e l'assenso di tutti i gruppi parlamentari.

In seno alla Commissione furono inizialmente costituiti, peraltro, sei gruppi di lavoro i cui ambiti di competenza riguardavano, rispettivamente, le seguenti materie:

mass-media, dichiarazioni giudiziali e minori;

affidamento, affido e adozione;

immigrazione e scomparsa di minori;

lavoro minorile e sfruttamento di minori;

servizi sociali e infanzia;

libertà del fanciullo e giustizia minorile.

I gruppi di lavoro avevano prevalentemente funzioni propositive, dando indicazioni concrete, denunciando situazioni, facendo proposte di audizioni, missioni o di atti parlamentari che investissero la Commissione.

Il 23 settembre 1999 la Commissione ha deliberato l'avvio di una indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (su cui è imminente la presentazione del documento conclusivo). I temi oggetto della Convenzione sono stati ripartiti in sei diversi capitoli di riferimento, riguardanti ciascuno uno specifico profilo della tutela dei diritti dell'infanzia, al fine di affidare gli stessi alla competenza, quanto ad istruttoria e programmazione delle audizioni, dei corrispondenti gruppi di lavoro.

Nel corso della indagine sono stati auditi numerosi soggetti (31), magistrati, rappresentanti delle istituzioni e di organizzazioni private impegnate in vario modo nella tutela dei bambini e degli adolescenti.

Inoltre, la Commissione ha proceduto anche ad altre audizioni, su svariati problemi concernenti i soggetti in età evolutiva, invitando ad illustrarli 13 tra membri del governo, responsabili di strutture socio-sanitarie e rappresentanti delle istituzioni.

Per quanto riguarda i poteri di proposta, essi si riferiscono all'obbligo di relazione almeno annuale sui risultati della propria attività, posto dal comma 5 dell'articolo 1, di cui la presente costituisce adempimento, che consente alla Commissione anche l'esercizio di un potere di osservazione sugli effetti e sui limiti della legislazione vigente e di proposta sull'eventuale necessità di un suo adeguamento, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa della Unione Europea e in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Quanto ai poteri consultivi ai sensi dell'articolo 2 della legge istitutiva, la Commissione parlamentare per l'infanzia esprime un parere obbligatorio sul Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, che il Governo deve adottare ogni due anni e che costituisce il documento programmatico che traduce in obiettivi e in azioni concrete gli impegni assunti relativamente ai diversi articoli della Convenzione di New York.

Per l'espressione del parere sul Piano di azione per il biennio 2000-2001 - reso il 20 marzo 2000 - la Commissione infanzia ha svolto un approfondito esame assegnando a singoli commissari l'illustrazione di gruppi omogenei di problematiche, a conclusione del quale è stato approvato un documento in cui si esprime parere favorevole sul Piano, accompagnato dalla formulazione molto articolata di indirizzi specifici.

Allo scopo di acquisire conoscenza in loco dei diversi problemi concernenti il suo ambito di competenza, la Commissione ha effettuato tra il febbraio 1999 e il novembre 2000 dieci missioni fuori sede

(in Puglia, 17 e 18 febbraio 1999, per la verifica dell'accoglienza dei minori clandestini; a Firenze, 3 marzo 1999, in visita al centro nazionale di documentazione per l'infanzia; a Torino, 25 marzo 1999, per la verifica dell'accoglienza dei minori clandestini; a Comiso, 1° giugno 1999, per la verifica dell'accoglienza dei minori profughi dal Kosovo; a Parigi, 14 e 15 ottobre 1999 in visita presso gli organi parlamenti competenti in materia di infanzia e il Conseil supérieur de l'audiovisuel; a Torino, 15 novembre 1999, in visita presso il carcere minorile « Ferrante Aporti » e per l'inaugurazione del « treno per l'infanzia »; a Milano, 15 novembre 1999, per la partecipazione a due tavole rotonde in materia di tossicodipendenza e maltrattamento; a Gela, 17 novembre 1999, per la partecipazione a una tavola rotonda sulla devianza minorile; a Ginevra, 3 e 4 luglio 2000, per un incontro con i rappresentanti dell'OIL; a Palermo, 24 e 25 novembre 2000, per un incontro con il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica e con il Presidente e il Procuratore del Tribunale per i minorenni di Palermo in ordine alle vicende di pedofilia che hanno interessato il quartiere di Albergheria).

L'articolo 1 della legge n. 451 del 1997 istituisce la giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della Convenzione di New York. Le modalità di svolgimento della giornata sono determinate dal Governo d'intesa con la Commissione parlamentare per l'infanzia, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. Inoltre, l'articolo 5 del regolamento di organizzazione del 5 ottobre 1998, n. 369, emanato a norma dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 451 del 1997, stabilisce, per quanto concerne la parte di esclusiva competenza governativa, che il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva definisca un programma di iniziative di promozione e di comunicazione da realizzarsi in occasione della giornata.

Finora due sono state le iniziative adottate d'intesa con la Commissione infanzia per la celebrazione della giornata nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza. La prima, il 20 novembre 1999, nella sala della Lupa di Palazzo Montecitorio, alla presenza delle più alte cariche dello Stato. La seconda, il 20 novembre 2000, è avvenuta fuori del « Palazzo », nell'ambito del processo di avvicinamento delle Istituzioni ai cittadini, anche più piccoli, particolarmente intenso negli ultimi anni. Più di 2500 bambini e ragazzi provenienti da scuole di Firenze, Roma e Napoli si sono ritrovati al Palazzetto dello sport di Roma a conversare direttamente con le più alte cariche dello Stato in un'atmosfera di gioia e di speranza.

*Convenzione sui diritti del fanciullo (New York il 20 Novembre 1989).*

L'Italia ha ratificato e reso interamente esecutiva la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

Questo atto internazionale costituisce il principale parametro di riferimento che la legge n. 451 del 1997 ha indicato per lo svolgimento della attività della Commissione parlamentare per l'infanzia che, in particolare, ha il compito di verificare se gli apparati pubblici e gli organismi privati coinvolti in vario modo nella tutela dell'infanzia conformino la loro attività alle prescrizioni enunciate dalla Convenzione.

Allo scopo di acquisire i necessari elementi informativi funzionali all'esercizio del controllo, la Commissione ha dato luogo a una indagine conoscitiva sull'applicazione della Convenzione, in ordine ai cui risultati è imminente la presentazione di un apposito documento.

La ratifica e piena esecuzione della Convenzione ha comportato l'abrogazione delle eventuali norme interne con essa incompatibili, l'immediata applicazione nel nostro ordinamento delle sue norme con valore precettivo e una tutela rafforzata delle norme interne conformi ai

principi della Convenzione che diventano imm modificabili in senso contrario ai principi stessi, parte integrante, anche per il loro valore interpretativo, dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Compendio della filosofia dell'intero provvedimento è rappresentato dal comma 1 dell'articolo 3 in cui si recita solennemente che « in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente ».

Eloquente segno della diffusione pratica della Convenzione è il frequente ricorso della giurisprudenza alle sue disposizioni per disciplinare concrete situazioni di vita.

Al di là della sua operatività giuridica, tuttavia, la piena applicazione della Convenzione richiede l'approntamento di strutture adeguate, una rete integrata di servizi territoriali, una cultura politica che ponga al centro dell'attenzione e delle cure dei Governi il soggetto in età evolutiva. Infatti, la Convenzione di New York non consiste solo nell'affermazione teorica dei diritti delle giovani generazioni, ma indica gli strumenti e le misure concrete che gli Stati debbono adottare per fare fronte ai bisogni dei minori.

La Convenzione, composta di 54 articoli, è divisa in tre parti. La prima, di 41 articoli, contiene le prescrizioni relative ai diritti dei fanciulli ed ai corrispondenti obblighi gravanti sulle pubbliche autorità di ogni Paese e concernono tutti gli aspetti (sanitari, educativi, affettivi, familiari e sociali) che concorrono a una crescita sana, sicura e serena. In particolare, si ricordano il diritto alla vita e al completo sviluppo della personalità; il diritto al ricongiungimento familiare nel caso di residenza all'estero dei genitori o nel caso si tratti di bambini rifugiati; il diritto di esprimere le proprie opinioni, di essere adeguatamente informato e di esprimersi liberamente; il diritto di cura, di istruzione adeguata, di avviamento professio-

nale, di spazi di socialità uguali agli altri, per i bambini affetti da problemi fisici o mentali; il diritto a ricevere un'adeguata educazione che sviluppi le capacità del minore e gli insegni la pace, l'amicizia, l'uguaglianza e il rispetto per l'ambiente naturale; il divieto di sfruttamento sotto tutti gli aspetti, specie sessuali; il rispetto della lingua, delle tradizioni e dei costumi dei bambini appartenenti a minoranze etniche; il divieto di arruolamento nell'esercito per i minori di 15 anni; il diritto a trattamenti penali adeguati alla sua età, per il minore riconosciuto colpevole di un reato.

La seconda parte, di 4 articoli, prevede, tra l'altro, l'impegno degli Stati a diffondere la conoscenza della Convenzione con i mezzi più adeguati nonché l'obbligo di sottoporre rapporti periodici sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione stessa e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti, ad un Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia, organismo elettivo formato da dieci esperti in problemi dell'infanzia.

La terza parte, infine, contiene prescrizioni relative alla ratifica e all'entrata in vigore della Convenzione e al procedimento per la sua eventuale modifica.

#### *Premessa alle tematiche specifiche.*

Il 29 settembre 1999, la Commissione bicamerale per l'infanzia ha deliberato, col voto unanime di tutti i gruppi parlamentari, un'indagine conoscitiva sull'applicazione della Convenzione di New York. In tale ambito si sono affrontate diverse tematiche, tra cui in particolare quella della giustizia minorile, del rapporto tra tv e minori, del lavoro minorile, delle adozioni e della pedofilia.

A *latere* dell'indagine conoscitiva si sono poi votate alcune risoluzioni, che, traendo spunto dall'approfondimento svolto in sede di indagine conoscitiva, hanno inteso focalizzare alcuni aspetti e definire alcuni impegni al Governo.

*Lavoro minorile e sfruttamento minori.*

La Commissione ha svolto su questo argomento alcune audizioni nell'ambito del gruppo di lavoro « Lavoro minorile e sfruttamento dei minori » (prima ancora che fosse deliberata l'indagine conoscitiva), e numerose altre nel corso dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo; una delegazione della Commissione si è inoltre recata a Ginevra (3 e 4 luglio 2000), per incontrare l'Alto Commissario aggiunto delle Nazioni Unite per i diritti umani ed alcuni responsabili dell'Organizzazione internazionale per il Lavoro, tra cui in particolare i dirigenti del programma IPEC, il programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile.

Si deve infatti ricordare che la Convenzione di New York prevede specifiche disposizioni contro l'utilizzo del lavoro minorile, e in particolare: l'articolo 32, che vieta lo sfruttamento economico e lavorativo del fanciullo, cui non si deve pregiudicare il diritto ad una crescita sana ed equilibrata e l'articolo 38, che vieta l'utilizzo dei bambini soldato al di sotto dei 15 anni, limite al di sotto del quale gli Stati si impegnano a non effettuare alcuna coscrizione obbligatoria.

Proprio sul tema dell'utilizzo dei bambini nei conflitti armati, la Commissione ha votato una risoluzione (22 ottobre 1999), finalizzata in particolare ad impegnare il Governo a svolgere un ruolo propulsivo ed una campagna di sensibilizzazione per vietare il reclutamento e la partecipazione ai conflitti armati di minori di anni 18. L'arruolamento obbligatorio al di sotto dei 15 anni di età rappresenta infatti ormai un crimine contro l'umanità, anche se in base a statistiche dell'UNICEF, più di 300.000 bambini partecipano ai conflitti del mondo e vi è ragione di ritenere che molti di essi siano davvero poco più che bambini.

Si deve tuttavia constatare il permanere di alcune delicate questioni tra Stati, riguardanti in particolare la differenza tra coscrizione obbligatoria e coscrizione volontaria, in quanto per la prima esiste a

livello internazionale un divieto assoluto, almeno per i minori di quindici anni, ma la possibilità che si ricorra alla seconda consente di fatto di eludere il divieto.

La Commissione ha poi dedicato particolare attenzione all'ultima Convenzione stipulata dall'OIL nel giugno 1999, la n. 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, che reca in allegato una raccomandazione, la n. 190, assai rilevante.

Preme sottolineare la tempestività con cui l'Italia ha proceduto alla ratifica della Convenzione stessa (legge 25 maggio 2000, n. 148), che ha in sé le potenzialità se non di debellare, quanto meno di recare un significativo contributo alla lotta contro fenomeni aberranti, tra cui in particolare lo sfruttamento sessuale dei minori (tale Convenzione, al novembre 2000, risulta essere stata ratificata da 51 Paesi sui 175 che fanno parte dell'OIL).

L'articolo 3 della Convenzione include infatti tra le forme peggiori di lavoro minorile « l'impiego, l'ingaggio e l'offerta del minore a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici » e nell'allegata raccomandazione si prevedono, all'articolo 15, una serie di provvedimenti specifici volti alla proibizione e alla eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile.

Tali strumenti sono in parte già previsti dalla legislazione italiana, in particolare dalla legge n. 269 del 1998, che reca norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù: si può anzi notare come la legislazione italiana possa considerarsi all'avanguardia, visto che lo sfruttamento sessuale del minore è considerato non semplicemente una « forma peggiore » di lavoro minorile bensì una forma di « riduzione in schiavitù ».

D'altra parte, anche in Commissione, è stato più volte rilevato come il lavoro minorile si traduca spesso in una vera e propria forma di riduzione in schiavitù, se è vero, come risulta da stime prodotte dall'Unicef, che circa 120 milioni di bambini in età compresa tra i 5 e i 14 anni sono impegnati in attività lavorative a tempo

pieno. Questo significa che sono privati del diritto ad una crescita sana ed equilibrata, fatta quindi di frequenza scolastica, di momenti di gioco ricreativo, in un ambiente familiare il più possibile funzionale a tale crescita.

Indubbiamente le cause economiche, quindi la povertà, rappresentano il principale fattore che induce ad impiegare i minori in attività lavorative di vario genere: in famiglia, per conto terzi, al posto della scuola, dopo la scuola, ecc. Tuttavia non si deve sottovalutare l'elemento culturale tra le cause che spingono a ritenere preferibile che il minore sia impegnato in attività lavorative piuttosto che di studio e di crescita personale. Solo così, infatti si può comprendere come la piaga del lavoro minorile riguardi non solo i paesi poveri del mondo, ma anche quelli industrializzati, senza lasciare esente neanche l'Italia.

La Commissione ha quindi auspicato, in occasione dell'audizione svolta il 10 febbraio scorso dal ministro *pro-tempore* del commercio con l'estero Piero Fassino, l'approvazione entro la fine della legislatura del testo di legge concernente la certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo di lavoro minorile, che costituisce un segnale molto forte, impegnativo e concreto, proprio sotto il profilo culturale, verso l'eliminazione di questa piaga sociale. Pur trattandosi solo di un primo importante passo, questo provvedimento intraprende la strada per improntare l'attività di impresa ad un principio di « qualità sociale » oltre che di « qualità economica », se è vero che il lavoro minorile è indotto da un giro d'affari che spinge soprattutto le imprese occidentali ad importare dai paesi del terzo mondo prodotti a bassissimo costo, perché realizzati con il lavoro minorile e a localizzare altresì attività produttive nei paesi del terzo mondo, in particolare in Asia, per usufruire dei vantaggi di legislazioni meno attente ai diritti dei minori o, anche se attente, come quella dell'India, spesso scarsamente attuate per le condizioni di oggettiva povertà ed indigenza della popolazione.

Con riferimento ai temi oggetto del vertice di Seattle, si è discusso in particolare del problema dell'abolizione dei dazi applicati alle importazioni che provengono dai paesi più poveri del mondo e dell'eliminazione del debito pubblico, da collegare ad una effettiva politica, da parte degli Stati interessati, di rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini e dei minori in particolare.

Anche sotto questo profilo, l'atto Camera 6126 ed abb. promuove incentivi ed agevolazioni ai paesi in via di sviluppo che si impegnino ad impedire l'impiego del lavoro minorile da parte delle imprese ubicate nel proprio territorio. L'auspicio è dunque che prosegua questo impegno economico e culturale da parte dei paesi più ricchi verso quelli più poveri, sempre con un'attenzione particolare ai problemi nazionali che sono da riferire sia a minori italiani che, soprattutto a minori stranieri. Per quanto concerne i primi, l'invito è a tenere sempre sotto controllo i fenomeni della dispersione e dell'evasione scolastica, sempre indice di disagio da monitorare con costanza; per quanto concerne i secondi, si tratta di un fenomeno più complesso che la Commissione auspica possa essere affrontato nella prossima legislatura, nel suo complesso ed in tutti i suoi risvolti, visto che non c'è minore che chiede l'elemosina che non abbia alle spalle una storia di sfruttamento e di emarginazione, senza arrivare ai casi ancor più aberranti di sfruttamento del lavoro minorile. Il problema, infatti, è in questo caso legato ai flussi migratori clandestini e alla tratta di esseri umani che le organizzazioni criminali hanno posto in essere: dovrà quindi essere effettuato uno studio accurato per avere una percezione ed una ricognizione anche quantitativa del fenomeno, al fine di predisporre adeguati strumenti di prevenzione e di contrasto.

*Mass media, dichiarazioni giudiziali e minori.*

La Commissione ha dedicato particolare attenzione a questo tema, istituendo

un apposito gruppo di lavoro dedicato all'argomento, svolgendo molte audizioni in materia e una specifica missione a Parigi per studiare un sistema, quello francese, che per molti aspetti appare più avanzato del nostro, sia sotto il profilo del controllo sulle trasmissioni sia sull'eventuale applicazione di sanzioni alle emittenti in caso di non ottemperanza delle regole per la messa in onda delle trasmissioni.

L'attività che è stata svolta ha trovato poi una definizione organica nel testo di una risoluzione approvata dalla Commissione il 19 luglio 2000, dopo un lungo ed approfondito esame.

D'altra parte, la portata innovativa di questa tematica costituisce un dato di fatto: soprattutto i giovani hanno un rapporto continuo con i mezzi di comunicazione e con le nuove tecnologie la cui rilevanza deve quindi essere considerata non solo sotto un profilo quantitativo, ma anche e soprattutto qualitativo.

La televisione ha infatti ormai acquisito un ruolo formativo per i giovani, sia per la funzione mediatica che ha assunto, sia anche per la diffusione stessa del mezzo, ormai presente in tutte le case; inoltre i giovani si trovano spesso a passare un gran numero di ore davanti alla televisione per le mutate abitudini di vita della famiglia e, soprattutto nelle grandi città, per la carenza di adeguati spazi ricreativi che mancano sia per ragioni di sicurezza, che di scarsa promozione di opportunità.

È bene ricordare che l'articolo 17 della Convenzione di New York prevede che « Gli stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai mass-media e vigilano affinché il fanciullo possa accedere ad una informazione ed a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. A tal fine, gli Stati parti:

a) incoraggiano i mass-media a divulgare informazioni e materiali che hanno una utilità sociale e culturale per il fanciullo e corrispondono allo spirito del-

l'articolo 29 (diritto ad una corretta educazione);

b) incoraggiano la cooperazione internazionale in vista di produrre, di scambiare e di divulgare informazioni e materiali di questo tipo provenienti da varie fonti culturali, nazionali ed internazionali;

c) incoraggiano la produzione e la diffusione di libri per l'infanzia;

d) incoraggiano i mass-media a tenere conto in particolar modo delle esigenze linguistiche dei fanciulli autoctoni o appartenenti ad un gruppo minoritario;

e) favoriscono l'elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuocciono al suo benessere in considerazione delle disposizioni degli articoli 13 e 18 ».

La Commissione intende quindi riproporre in questa sede alcune soluzioni, che, come si è detto, sono state l'esito di convincimenti maturati a conclusione del lavoro svolto e sono stati tradotti anche in precisi impegni al Governo con l'approvazione della menzionata risoluzione, nella convinzione che si debba seguire da vicino un fenomeno, quello del rapporto tra Tv e minori, che incide da vicino sulla coscienza e sulla formazione dei giovani.

In particolare, mutuando l'esperienza francese, la Commissione ha ritenuto importante che si proceda ad una classificazione dei programmi televisivi che sia comune a tutte le emittenti, prevedendo l'obbligo contestuale di informare preventivamente i telespettatori di come sia stata classificata l'opera trasmessa ed agendo in sede di Unione europea per ottenere in tempi brevi la predisposizione di adeguati sistemi di classificazione comuni a tutti i paesi membri, come previsto dalla direttiva 97/36/CE. Si è visto, infatti, come la classificazione dei programmi, cui deve corrispondere un'apposita segnaletica, svolga una funzione importante anche in termini di comunicazione e responsabilizzazione dei genitori, considerando anche che in base alla classifica dovrebbe poi

essere stabilita una fascia oraria di trasmissione, creandosi così una cultura ai attenzione alla programmazione televisiva. La classificazione, che risponde evidentemente ad esigenze di controllo, si applica in Francia anche alla pubblicità che, in base al contenuto, può essere trasmessa solo in determinati orari o non può essere trasmessa affatto.

L'aspetto inoltre del sistema francese che è apparso più convincente del nostro, è che il rispetto dei codici di condotta, compreso quello di autodisciplina pubblicitaria, è compreso tra le condizioni per il rilascio ed il rinnovo delle concessioni televisive, elemento questo che, senza arrivare a dover applicare sanzioni economiche alle emittenti che violano il divieto, risulta un deterrente efficace.

Per questo la Commissione ritiene importante inserire il rispetto dei codici e di altre carte similari, compreso il codice di autodisciplina pubblicitaria, fra le condizioni per il rilascio ed il rinnovo delle concessioni televisive, richiedendo altresì il rispetto delle fasce orarie di programmazione protetta per i minori.

Anche il tema della pubblicità televisiva rivolta ai minori ha rappresentato un momento di approfondimento da parte della Commissione che ritiene in particolare opportuno vigilare con attenzione sulle forme di pubblicità ingannevole e occulta, vietando comunque le interruzioni pubblicitarie nei programmi destinati ai minori aventi durata inferiore ai 30 minuti, divieto questo che già esiste, ma che può essere « aggirato » dalle emittenti attraverso la messa in onda di appositi « programmi contenitori » di durata superiore ai 30 minuti.

La Commissione ritiene inoltre importante valorizzare la cultura italiana incentivando ad esempio la produzione nazionale di cartoni animati di qualità, mentre ragioni di carattere economico e di minor costo dei programmi inducono ad importare dall'estero prodotti spesso di bassa qualità e soprattutto estranei alla nostra tradizione e cultura.

Su questi temi la Commissione auspica che si possa promuovere, ormai nella

prossima legislatura, un Convegno ed un Osservatorio a livello istituzionale al fine di confrontare le normative nazionali e di sintetizzare la pluralità di codici di auto-regolamentazione esistenti in un unico codice di disciplina europeo corredato da un sistema sanzionatorio univoco, rapido ed efficace.

Questi sono i principali impegni che la Commissione ha ritenuto di rivolgere al Governo nell'ambito della risoluzione sul rapporto tra Tv e minori e che riconferma in questa sede, nell'ambito dei poteri di proposta che le competono ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 451 del 1997.

Preme sottolineare che si tratta di impegni riconosciuti in linea di principio anche nel Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 21 agosto 2000, n. 194), su cui la Commissione ha espresso il previsto parere (ex articolo 2 della legge n. 451 del 1997) e che, come è noto, ha come obiettivo proprio quello di « conferire priorità ai programmi riferiti ai minori » e di prevedere « forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali ».

L'auspicio è che queste valutazioni possano costituire nella prossima legislatura una base di partenza dalla quale l'Italia possa farsi Paese promotore di un più ampio e innovativo orientamento a livello comunitario, visto che l'Europa ha dimostrato di essere particolarmente attenta a queste tematiche ed in particolare alle norme sulla pubblicità televisiva.

### *Libertà del fanciullo e giustizia minorile.*

#### *1.1 Devianza e giustizia minorile.*

Quanto al fenomeno della devianza minorile, si è inteso avviare uno studio che, partendo dalla comprensione del fenomeno, avesse come obiettivo quello di evidenziare le cause che portano alla formazione di una criminalità che vede come soggetti attivi i minori stessi. Dalla

considerazione di fondo che il fenomeno della devianza e della criminalità minorile è una problematica che investe tutto il territorio italiano e, parimenti, dalla contestuale scelta di non privilegiare le emergenze contingenti, si è dato l'avvio ad una serie di audizioni, che hanno visto alternarsi presidenti di tribunali dei minori, direttori di carceri minorili, procuratori della Repubblica, il direttore centrale per la giustizia minorile, pedagogisti ed esperti in comunicazione minorile, i quali hanno riportato le loro esperienze e le loro preoccupazioni. Tante voci che hanno parlato in coro, giacché il quadro delle problematiche e delle auspiccate riforme atte a dirimerle hanno tracciato il medesimo disegno generale.

Si è, innanzitutto, evidenziata la necessità di operare un distinguo tra devianza e criminalità, che non sono sinonimi. Mentre, infatti, la prima si può ricondurre ad una sintomatologia patologica del minore nei confronti dell'ambiente circostante, che lo porta ad adottare comportamenti non convenzionali, solo quando questi raggiungono, per la coincidenza di altri fattori esterni, un'aggressività particolare il minore arriva a delinquere passando nel circuito della criminalità.

Sin dall'inizio è emersa la causa a monte del disagio accusato dal minore: «l'ambiente che lo circonda». Un ambiente che è composto in *primis* dalla famiglia, dalla scuola, fino poi al territorio in cui vive. È apparsa quindi la necessità di agire su questi elementi soprattutto in termini di prevenzione. Soffermarsi da subito sulla prevenzione significa aver ben presente che nel momento in cui il minore comincia a delinquere ed entra nel sistema penale, anche se nella migliore delle ipotesi dovesse uscirne, ne rimarrà sempre segnato.

Evitare che un minore passi attraverso il sistema penale significa dunque: togliere i bambini ed i ragazzi dalla strada e da un «isolamento culturale».

Un gran numero di bambini ed adolescenti che vivono nel Sud del Paese crescono in strade fatte di fango, senza

una famiglia che li segua, senza andare a scuola, senza assistenza da parte dei servizi sociali, «facili prede» della criminalità organizzata che li arruola in vere e proprie «scuole criminali» dove vengono indirizzati a commettere reati.

Ma non bisogna dimenticare né sottovalutare la solitudine e a volte l'emarginazione sociale in cui vivono molti ragazzi specialmente al Nord dell'Italia, in città come Milano o Torino, dove la mancanza di luoghi idonei e l'assenza quotidiana della famiglia, li pone davanti alla scelta di passare la giornata davanti alla Tv o in una sala giochi, dove lo scarto tra aspettative e le opportunità che il mondo offre cresce in senso esponenziale e tutto questo, unito all'esigenza di autoaffermazione e di «uscire dal mucchio», crea comportamenti prevaricatori e violenti; difatti l'incidenza maggiore di casi quali il c.d. «bullismo o le «*baby-gang*» dedite alla piccola delinquenza, si riscontrano proprio nelle regioni del Nord.

La logica conseguenza di questo problema, evidenzia altre considerazioni importantissime e dalle quali non si può prescindere:

1. I bambini ed i ragazzi devono andare a scuola.

2. È necessario avviare un'intensa «azione territoriale».

Quanto al primo aspetto, occorre dire che il fenomeno della «dispersione scolastica» è uno dei mali che incide più degli altri sull'aumento del disagio psichico del minore e non a caso è stata definita come l'anticamera della devianza. Ci si è chiesti, durante il corso delle varie audizioni, di «chi siano figli» i ragazzi che non vanno a scuola ma, soprattutto, è stato segnalato un comportamento talvolta omissivo da parte degli educatori scolastici, che non segnalano i casi in cui lo studente si assenta spesso o manca completamente da scuola. Una maggiore attenzione probabilmente permetterebbe ai servizi sociali o ai tribunali per i minori di intervenire subito in caso di situazioni a rischio.

Quanto al secondo aspetto, una zona degradata produce degrado, per questo occorrono una serie di bonifiche territoriali che rendano più vivibile l'ambiente da parte della comunità minorile ed adolescenziale. Proprio riguardo a quest'ultima fascia è stato avanzato un problema forte nel senso che, nonostante numerose iniziative siano state assunte per migliorare le strutture a favore dei minori, la fascia d'età compresa tra 14 e diciotto anni è stata spesso dimenticata. Rendere un territorio vivibile significa pensare anche a spazi idonei, che siano servizi degli enti territoriali per la comunità o luoghi d'incontro, anche autogestiti, per i ragazzi.

Al riguardo appare doveroso segnalare un problema che è stato posto in Commissione, quello cioè della diversità delle strutture territoriali. In effetti con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 sono state decentrate alle regioni e ai comuni le competenze per creare strutture territoriali idonee anche all'intrattenimento dei minori. Tuttavia mentre molti enti territoriali hanno ottemperato alle carenze strutturali del loro territorio molti altri, (ed ancora una volta bisogna purtroppo segnalare la difficile situazione di gran parte del Mezzogiorno), si trovano molto indietro di vent'anni rispetto alle esigenze della comunità. Questo rischia di accentuare il divario sempre più forte tra Nord e Sud con il pericolo di lasciarsi indietro una parte consistente del Paese.

Sulla base delle considerazioni esposte, la Commissione ha definito alcuni « fattori di rischio », che possono causare la devianza minorile, individuandoli nella dispersione scolastica, nella mancanza di strutture territoriali ed in genere nell'infanzia abbandonata.

Un aspetto su cui bisogna impegnarsi, perché fondamentale per la crescita del ragazzo, è quindi la scuola, che deve essere ripensata non solo come luogo dove lo studente riceve educazione; l'insegnante, quindi, soprattutto in contesti sociali particolarmente delicati, non dovrebbe essere solo un educatore, ma

cercare di essere anche ed ancor più una guida che sappia rilevare le eventuali situazioni di rischio. La scuola deve saper anche creare nuovi spazi che stimolino la mente del ragazzo, che occupino il suo tempo oltre il normale svolgimento dell'orario scolastico, eventualmente coinvolgendo anche altre professionalità, in modo da sopperire in qualche modo all'assenza delle famiglie, cercando di evitare che minori ed adolescenti che vivono un disagio familiare finiscano sulla strada.

Per questo gli istituti scolastici, pur nell'ambito dell'autonomia che ne caratterizza l'organizzazione, dovrebbero forse valutare con attenzione l'opportunità di sperimentare un percorso di scuola a tempo pieno, con attività integrative che possano andare dallo sport, al teatro, ad attività formative nonché al « volontariato », per insegnare al giovane a vivere in società con spirito di solidarietà verso il prossimo.

È naturale che questo sforzo non si possa chiedere soltanto agli insegnanti, ed emerge allora l'opportunità di creare figure specializzate che siano di supporto a queste attività.

L'azione territoriale è l'aspetto che secondo la Commissione necessita di interventi più incisivi perché è forse l'elemento principale da cui nascono patologie devianti; si è ritenuto che gli enti territoriali debbano a farsi promotori d'iniziativa volte alla creazione di strutture e servizi, sia per il minore sia per la famiglia.

Al riguardo, è bene ricordare che la legge n. 285 del 1997 permette agli enti anche privati che ne facciano richiesta di presentare un programma d'intervento territoriale e di riceverne il finanziamento dallo Stato, un finanziamento che nella finanziaria 2001 è da ricomprendere nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59 della legge n. 449 del 1997, che è stato incrementato di 350 miliardi per il 2001 e di 430 miliardi per il 2002.

La Commissione è convinta, quindi, che un'azione di promozione da parte dello Stato stesso sul territorio possa

stimolare la creazione di nuove strutture e sia di aiuto ad un corretto uso della legge e dei finanziamenti.

Al riguardo, è stato anche osservato che, pur rispettando le competenze delle regioni e degli enti territoriali, questi non vengano lasciati soli nella valutazione delle scelte.

In tal senso, la Commissione auspica la creazione di un organo centrale, che si potrebbe chiamare Osservatorio sulle problematiche dell'Infanzia il quale, in base ad un principio di sussidiarietà, abbia il compito di monitorare le strutture su tutto il territorio nazionale ed intervenire là dove riscontri una situazione di disagio e di carenza strutturale da sanare.

In questo modo, sarebbe possibile avere una pianta organica dell'assetto territoriale, sotto il profilo dei servizi, di tutte le regioni, si potrebbe monitorare l'applicazione e la realizzazione delle opere create per mezzo della legge n. 285 del 1997, stimolare eventualmente la presentazione di nuovi piani d'intervento, e, nel caso, intervenire centralmente ove si riscontri una inerzia da parte delle autonomie locali.

Per quel che attiene in particolare alla tipologia degli interventi, registrata la carenza dei presidi territoriali e di strutture sanitarie, si riterrebbe importante la creazione, specialmente in quelle regioni del sud colpite da degrado ambientale e dove la delinquenza minorile sul territorio risulta una componente costante, di « Centri di risocializzazione nei quartieri a rischio » e di « Centri di accoglienza per i minori ». Questo anche per ovviare al grande problema costituito da quei 450 mila minori che delinquono ma che non sono punibili dalla giustizia perché al di sotto della soglia dei quattordici anni; se i giovani non vengono aiutati a reinserirsi nella società prima o poi infatti entreranno di nuovo nel circuito penale.

Centri di risocializzazione e di accoglienza dei minori che naturalmente devono essere diretti da personale qualificato, che deve essere ripensato non solo in termini quantitativi ma anche e soprat-

tutto qualitativi, prevedendo corsi di specializzazione per la riqualificazione e l'aggiornamento professionale.

## 1.2 Dalla devianza alla criminalità.

Più complesso è il discorso che riguarda la giustizia minorile, con particolare riferimento all'ipotesi dei minori imputabili, cioè maggiori di quattordici anni, che commettono un reato e ne siano perciò penalmente responsabili. Prima di affrontare questo complesso discorso, è opportuno ricordare alcuni brani della Convenzione sui diritti del Fanciullo del 1989, che all'articolo 3 recita: « In tutte le decisioni relative al fanciullo, di competenza dell'autorità giudiziaria, amministrativa o legislativa, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente »; ed ancora, all'articolo 37, lettera b) recita: « L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità della legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere durata più breve possibile », che in altre parole significa non solo che la detenzione deve essere l'estrema *ratio*, ma che ogni provvedimento inflitto al minore deve tendere alla sua rieducazione e al reinserimento nella società.

Il sistema penale relativo ai minori in Italia è assai complesso in quanto non esiste una normativa omogenea, bensì provvedimenti legislativi diversi e disorganici che ne rendono spesso difficile un'applicazione uniforme.

Visti i principi fondamentali, la residualità della detenzione e la rieducazione e risocializzazione del reo, che in base alla Convenzione di New York devono ispirare la legislazione giudiziaria indirizzata ai minori, si può dire, riguardo al primo punto, che l'ordinamento italiano ha compiuto notevoli passi avanti ancor prima che venisse approvata la Convenzione di New York, con l'emanazione del nuovo codice di procedura penale minorile (decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988), per cui si può

senz'altro sostenere con sicurezza che la residualità della detenzione è nel nostro ordinamento un fatto già esistente.

Difatti, seguendo le misure stabilite dal nuovo codice di procedura penale, al minore che entra nel registro degli indagati si applicano:

Se si trova nella fase istruttoria del processo, una serie di misure alternative alla custodia cautelare:

le prescrizioni (consistono in un programma concordato tra servizi sociali ed il giudice, che disciplina la vita del ragazzo per un certo periodo di tempo);

la permanenza in casa (che salvo esigenze scolastiche o lavorative costringe il minore a risiedere nella propria abitazione);

il ricovero in comunità (che ha lo scopo principale di allontanare il minore dalla propria famiglia, quando l'ambiente è patogeno alla sua devianza).

Se si trova, invece, nella fase esecutiva del processo, si applicano misure sostitutive alla pena detentiva:

il perdono giudiziale;

la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena.

Un'altra misura che si è rilevata uno strumento idoneo per il recupero del minore, al fine di evitargli il travaglio del processo penale, è la «messa in prova». In base a questa procedura il minore, normalmente durante la fase istruttoria, viene tenuto fuori dal processo penale (che è sospeso) in base ad un progetto messo a punto per il minore dal servizio sociale per un periodo di tempo stabilito, nel corso del quale se il minore si adegua al progetto il reato viene estinto.

Sul piano amministrativo, inoltre, i giudici sovente utilizzano una misura prevista dall'articolo 25 del regio decreto-legge del 1934, (istitutivo dei Tribunali dei minori) finalizzata a monitorare la vita del minore a rischio quando su di esso non si può procedere penalmente. In base

a quest'articolo, il giudice può affidare il minore o ai servizi sociali o prevederne il ricovero in una casa di cura, ma visto che queste ultime sono state chiuse nel 1978, residua solo l'opportunità dei servizi sociali che, come si è detto, sono spesso territorialmente carenti.

Questo è un problema che molti procuratori della repubblica auditi hanno sollevato in commissione, in quanto l'articolo 25 è uno strumento che ben si adatta ad essere applicato ai minori non imputabili, ovvero quando il fatto, pur irrilevante penalmente e indice di una situazione a rischio.

In base alla vigenza di queste norme, si è rilevato statisticamente che la popolazione minorile presente nelle nostre carceri è scesa dal 1991 ad oggi da 6.000 ingressi giornalieri a 430-450 in tutto il territorio italiano.

Tuttavia, è necessario svolgere al riguardo alcune considerazioni; dai dati che sono stati esposti in Commissione, il numero dei reati commessi da minori non sembra cresciuto notevolmente negli ultimi anni, ma ne è senza dubbio peggiorata la qualità, nel senso che è più elevato il numero dei reati gravi e delle recidive, segno, quindi, che non hanno ben funzionato i sistemi per la rieducazione.

Inoltre, le presenze negli istituti di detenzione minorile sono notevolmente scese negli ultimi anni grazie ad una serie di strumenti che evitano al minore di scontare la pena in detenzione; secondo stime della Direzione Centrale per la giustizia minorile sono 25.000 in Italia i minori condannati o in corso di essere giudicati da un tribunale che si trovano fuori dal carcere.

Si tratta però di valutare come questi minori che hanno commesso reati, ma ai quali è permesso di scontare la pena fuori dal carcere, vengono poi seguiti. Si deve quindi nuovamente parlare della carenza o almeno della non omogeneità delle strutture territoriali presenti nel paese per la rieducazione del reo.

D'altra parte, solo il 30-40 per cento dei minori delinque per debolezza o trascuratezza, mentre il restante 60 per

cento commette reati su istigazione del maggiorenne, o, meglio, sono le organizzazioni criminali che li arruolano perché è ben noto che un minore è punito in maniera diversa per il reato commesso, inoltre costituisce una « manovalanza » a costi più bassi.

La situazione tra il nord ed il sud del Paese è comunque molto differente e variegata. Al sud si è registrata una forte componente minorile all'interno delle organizzazioni criminali, si sta parlando di minori imputati per concorso in associazione mafiosa o per pluriomicidio, mentre al nord è più grave il coinvolgimento dei minori nello spaccio di sostanze stupefacenti: a Milano un ragazzo guadagna 2-3 milioni a settimana spacciando droga, a Gela un ragazzo per 500 mila lire può uccidere una persona. Si deve tuttavia riflettere sul fatto che rinchiudere in un istituto un piccolo boss che si è macchiato di certi reati non fa altro che aumentare la sua aggressività e ben presto diverrà, come è stato detto da autorevoli psicologi in Commissione, un leader all'interno della stessa struttura carceraria; ma quale misura alternativa gli si può applicare sperando nel buon esito della stessa, se mancano strutture e personale? E come si fa a pensare di rimandare il minore nello stesso ambiente familiare se è da lì che parte l'impulso a delinquere?

Il modo di pensare la detenzione carceraria dei minori in Italia, peraltro, è molto all'avanguardia rispetto anche a Paesi come la Francia o l'Inghilterra perché le strutture improntano la loro attività sulla rieducazione.

Il minore soggiorna nelle celle solo per dormire, mentre dalla mattina alla sera è occupato con una serie di attività di recupero, di svago e di preparazione professionale. Degno di citazione l'esempio che ha portato in Commissione il direttore del carcere di Airola (NA), ove si è cercato di creare una sezione distaccata della scuola alberghiera nella zona nel carcere stesso, per permettere ai giovani detenuti d'imparare una vera professione da poter esercitare una volta scontata la pena.

Enormi sforzi, perché il personale all'interno delle carceri, tra tecnici, educatori, assistenti sociali solo per citarne alcuni, è molto carente: dovrebbero essere, secondo il centro di giustizia minorile, 1.249, mentre ne sono operativi 684, senza poi parlare del personale amministrativo e direttivo.

Un altro problema presente con incidenza al nord è quello della forte presenza dei minori stranieri.

Il fatto che in strutture come quelle di Torino o Milano la percentuale di stranieri sia superiore al 50 per cento non vuol dire, però, che questi stranieri delinquono di più di quelli italiani, significa al contrario che ad un minore straniero entrato clandestinamente e del quale si ignorano le esatte generalità non si possono applicare le misure alternative alla detenzione in carcere.

Purtroppo sembra che le strutture italiane si siano trovate impreparate ad affrontare questo afflusso di minori stranieri. Mancano strumenti di supporto per una loro rieducazione, personale specializzato che conosca la loro cultura ( ed infatti la reiterazione del reato da parte degli stranieri è molto diffusa), che sappia comprendere le realtà da dove provengono.

Cosciente che il quadro delineato non ricomprende tutta la problematica della giustizia minorile, la Commissione ritiene di poter avanzare alcune proposte, auspicando se non in questa nella prossima legislatura, l'approvazione di provvedimenti di grande importanza.

In particolare, la Commissione auspica che:

si operi una riformulazione di tutta la legislazione minorile in un Testo Unico che raccolga tutti i provvedimenti vigenti in un quadro organico ed omogeneo;

si avvii la tanto acclamata riforma dei tribunali dei minori in Tribunali per la famiglia o sezioni specializzate con le stesse competenze. Quello che alcuni magistrati hanno sollecitato è infatti una competenza che riguardi tutti i componenti della famiglia e non soltanto il minore;

si individui uno strumento per permettere ai minori detenuti di continuare a scontare la pena negli istituti minorili fino alla fine anche dopo lo scadere della soglia dei ventuno anni, mentre la legge italiana attualmente ne prevede il trasferimento nelle carceri per adulti. Secondo i direttori dei penitenziari minorili, infatti, questa procedura vanifica risultati conseguiti in anni di rieducazione nelle loro strutture;

si approvi urgentemente il nuovo ordinamento per i servizi minorili al fine di superare le limitazioni a cui devono far fronte gli operatori, che devono adattare progetti ed interventi pensati per gli adulti a situazioni che riguardano minori;

si potenzi l'organico del personale tecnico nelle strutture carcerarie, creando

anche delle *équipe* mobili per seguire il minore all'esterno degli istituti, per monitorare l'attività di rieducazione e si crei un personale formato per la rieducazione dei minori stranieri assieme ad una rete di collegamenti con le loro comunità presenti sul territorio, per poter contare anche su luoghi di riferimento una volta che i minori escono dal penitenziario;

si valuti l'opportunità di introdurre nelle organizzazioni istituzionali antimafia ed anticamorra, la presenza di un magistrato della giustizia minorile, per cercare di capire e per trovare una via di recupero alla pesante situazione del sud circa la forte e sempre più pregnante presenza di baby killer saldamente strutturati nelle organizzazioni mafiose.

### Conclusioni finali

#### FATTORI DI RISCHIO DELLA DEVIANZA MINORILE

Dispersione scolastica

Degrado territoriale

Abbandono familiare

#### PROPOSTE DI PREVENZIONE AL FENOMENO DELLA DEVIANZA MINORILE

Introduzione nella scuola di figure specializzate che integrino il ruolo dell'insegnante.

Scuola a tempo pieno con attività integrative

Promozione degli interventi proposti dalla legge n. 285 del 1997  
Creazione di un Osservatorio sulle problematiche dell'infanzia  
« Centri di risocializzazione nei quartieri a rischio » e « Centri di accoglienza per i minori »

Ampliamento del personale qualificato sul territorio

Azione di supporto alle famiglie tramite i servizi sociali e le scuole

#### PATOLOGIE DELLA CRIMINALITÀ MINORILE

Legislazione per i minori disorganica

Aumento dei reati gravi commessi da minori

Formazione di scuole criminali per minori

Recidiva

Forte presenza di minori stranieri nelle carceri minorili

#### PROVVEDIMENTI DI RECUPERO DELLA CRIMINALITÀ MINORILE

Approvazione di un Testo Unico comprensivo di tutta la giustizia minorile

Approvazione dell'ordinamento per i servizi minorili

Istituire un Tribunale per la famiglia in sostituzione dell'attuale tribunale per i minori

Potenziamento del personale degli istituti penitenziari minorili e massima specializzazione per far fronte alle esigenze dei minori stranieri

Magistrato competente in giustizia minorile nelle organizzazioni antimafia ed anticamorra

*Affidamento, affido e adozioni*

Nel corso dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione di New York, la Commissione bicamerale per l'Infanzia ha ritenuto di approfondire la materia delle adozioni e degli affidi. In particolare la legge di ratifica della Convenzione fatta a L'Aja il 29 maggio 1993 (legge n. 476 del 1998) ha sostanzialmente modificato il quadro precedente e ha imposto alcune riflessioni.

La prima normativa italiana sulle adozioni risale alla legge n. 431 del 1967 perfezionata in seguito dalla legge n. 184 del 1983 attualmente in vigore che ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'adozione legittimante, rivoluzionando il concetto di adozione esistente sino a quel momento, in quanto l'adozione è stata concepita come strumento a totale interesse del minore e non degli adulti, che fino a quel momento avevano addirittura potuto «scegliere» il minore in istituto.

« Il minore ha diritto ad essere educato nell'ambito della propria famiglia »: con questa citazione si apre tutto il lungo itinerario della legge n. 184, che ha riguardato la disciplina dell'affidamento dei minori, l'affidamento preadottivo, l'adozione internazionale.

Pur riconoscendo la legge n. 184 come un valido e buono strumento normativo, il legislatore in questi ultimi anni ha compiuto una positiva riflessione per introdurre alcuni accorgimenti dettati dall'esperienza del poi. Difatti, non solo tutta la delicata normativa sulle adozioni internazionali è stata rivista, ma un lungo lavoro si sta compiendo anche per novellare il restante testo della legge n. 184, in special modo per l'innalzamento della differenza d'età tra adottato ed adottanti, per quanto riguarda le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici, e al fine di perfezionare lo strumento dell'affidamento familiare.

La Commissione, nel rispetto dei suoi poteri d'indirizzo e controllo, ha dato luogo nel corso del suo mandato, ad alcune audizioni specificatamente sul

tema dell'applicazione della nuova normativa sulle adozioni internazionali. Si è ritenuto opportuno, infatti, non esprimere valutazioni sulla riforma della legge n. 184 nella sua globalità, in quanto il suo *iter* legislativo era già in corso nelle aule del Senato.

Il 31 dicembre 1998, è dunque entrata in vigore nel nostro Paese la legge n. 476 di ratifica della Convenzione in materia di adozioni internazionali fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, novellando così la precedente legge n. 184 del 1983.

Con questa legge di ratifica l'Italia ha assolto un importante dovere di adattamento della propria legislazione sui minori ai principi sanciti a livello internazionale, creando forti aspettative verso un sistema incentrato su una maggiore facilitazione e legalità.

La modifica sostanziale al precedente sistema riguarda:

il divieto assoluto del « fai da te », cioè di procedere in maniera autonoma all'adozione di bambini provenienti dall'estero;

l'obbligo gravante sulle famiglie di affidarsi ad un ente autorizzato per l'assistenza e lo svolgimento delle pratiche di adozione in Italia e nel Paese straniero;

l'istituzione di un organo centrale, chiamato Commissione per le adozioni internazionali, per il rilascio delle autorizzazioni agli enti, garantendo ogni fase della procedura dell'adozione, dall'accertamento dello stato di abbandono del minore, all'abbinamento familiare, al decreto finale di adozione fino al trasferimento in Italia;

l'istituzione di un albo degli enti autorizzati e dei Paesi nei quali possono operare, di modo che solo gli enti il cui nome figurino nell'albo elaborato dall'organo centrale siano autorizzati a praticare adozioni internazionali.

Il vecchio articolo 38 della legge n. 184 del 1983 disciplinava in poche righe che « Il Ministro per gli affari esteri di concerto con il Ministro di grazia e giustizia,

può autorizzare enti pubblici o altre organizzazioni idonee allo svolgimento delle pratiche inerenti alle adozioni internazionali», mentre solo nel giugno del 1985 si è giunti ad un regolamento di attuazione con il decreto interministeriale intitolato appunto «Principi e criteri per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri da parti di enti ed organizzazioni». I requisiti per ottenere l'autorizzazione erano precisati nell'aver personalità giuridica, e nel fatto che vi fosse mancanza di ogni finalità di lucro e un'adeguata struttura organizzativa ed operativa.

Il fatto che il citato articolo 38 della legge n. 184 non prevedesse l'obbligatorietà dell'autorizzazione per procedere all'attività d'intermediazione e considerando che lo stesso decreto interministeriale del 1985, pur buono nell'individuazione dei principi che poneva come requisiti per gli enti, comportava una eccessiva lunghezza di tempi e di procedure (specialmente per il riconoscimento della personalità giuridica) è una premessa importante per comprendere quanto è avvenuto in seguito.

Alla fine del 1986 solo quattro enti avevano chiesto ed ottenuto l'autorizzazione per l'intero territorio internazionale e nel 1995, anno in cui l'Italia firmò la Convenzione dell'Aja, gli enti che avevano un riconoscimento formale all'adozione internazionale erano solamente 10.

Un dato ancora da segnalare è che dall'entrata in vigore della legge n. 476, quindi dal 31 dicembre 1998 fino al 2 maggio di quest'anno, quando cioè la Commissione per le adozioni internazionali è divenuta operativa, gli enti sono aumentati a 31.

Una crescita esponenziale di richieste di autorizzazioni, probabilmente da adursi al timore degli enti, che fino a quel momento avevano operato liberamente, di vedersi negata l'iscrizione all'albo.

Se si pensa che nel quinquennio 1995-1999 il numero delle adozioni internazionali realizzate nel nostro Paese è stato di 12.479, delle quali per la quasi totalità

rimangono sconosciute le procedure utilizzate, è comprensibile l'allarmismo che ha spinto il legislatore alla ratifica della Convenzione dell'Aja.

In effetti la nuova normativa prevista dalla legge n. 476 del 1998 ruota intorno alla figura di questa commissione centrale che non solo procede a controlli periodici sugli enti autorizzati per riscontrarne la capacità strutturale e tecnica, ma effettua anche un non facile monitoraggio su tutte le adozioni da questi enti effettuate.

Se il principio della Convenzione è stato, infatti, quello di trasformare l'atto dell'adozione in uno strumento di solidarietà e di sostegno ad un minore in stato di abbandono e povertà, e non in un mezzo per il soddisfacimento dei bisogni di una coppia di adulti, allora, prima di sradicare un minore dalla propria terra è necessario sapere con esattezza da dove provenga il bambino, se sia stato adottato nei suoi confronti un decreto di adottabilità dal Paese d'origine e se le eventuali condizioni di indigenza e povertà in cui vivono le famiglie di questi bambini siano condizione sufficiente per affidarli ad una famiglia «benestante».

Per anni infatti è esistito un «mercato di bambini», come giustamente è stato definito, mentre la nuova normativa opera affinché questa dizione venga dimenticata per sempre.

Al riguardo sembra che ancora oggi le adozioni avvengano in Paesi che non hanno né firmato né ratificato la Convenzione dell'Aja, e purtroppo si deve constatare che spesso i minori vengono ricercati in questi Paesi perché le procedure sono più facili. Se questo è vero la Commissione auspica che l'organo centrale di controllo eserciti tutta la sua autorità per controllare che l'adozione si perfezioni secondo regole certe e conformi ai principi della Convenzione.

Il 1° dicembre 1999, è stato emanato, col decreto del Presidente della Repubblica n. 492, il Regolamento recante le norme per la costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, che di fatto ha reso operativa la legge n. 476.

Occorre ricordare che i requisiti richiesti dall'articolo 39-ter della legge n. 476 del 1998 per considerare un ente autorizzato a svolgere le adozioni internazionali sono i seguenti:

un'adeguata formazione e professionalità delle persone che lo dirigono nel campo dell'adozione internazionale;

l'avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale regolarmente iscritti all'albo, per sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione;

il disporre di adeguate strutture organizzative sia in Italia che nel Paese straniero in cui si agisce;

il non avere fini di lucro;

il non operare discriminazioni nei confronti delle coppie che richiedono l'adozione, in special modo di tipo ideologico e religioso;

l'impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia nei Paesi di provenienza dei minori;

l'aver sede legale nel territorio nazionale.

È subito evidente che con la nuova normativa è scomparso il requisito della personalità giuridica.

Altro elemento da sottolineare è che l'articolo 39-bis evidenzia un ruolo importante per le Province e per le Regioni.

Questi Enti, infatti, con la nuova legge dovranno svolgere, oltre ad interventi di formazione, una funzione di rete tra i servizi territoriali sociosanitari, gli enti autorizzati ed i tribunali dei minori, privilegiando lo strumento dei « protocolli operativi ». In effetti, risulta che, alla data del 5 novembre 1999, già dieci regioni o Province autonome si erano attivate per dare applicazione alla legge n. 476 del 1998 e garantire « livelli adeguati d'intervento ».

Un altro organo che entra a far parte del circuito per il perfezionamento dell'adozione internazionale è il Tribunale dei minori, al quale gli aspiranti genitori

adottivi presentano la « dichiarazione di disponibilità » ad « accogliere » un minore straniero; il tribunale stesso, avvalendosi delle relazioni fornite dagli esperti dei servizi socioassistenziali non solo rilascia il decreto d'idoneità o non idoneità all'adozione, ma verifica e valuta, nel corso dei procedimenti successivi, la documentazione italiana e estera, la regolarità degli stessi procedimenti ed ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri di stato civile.

Sono stati così individuati tutti gli organi preposti dalla legge al concorso dell'avviamento e del perfezionamento dell'adozione internazionale:

un'autorità centrale, denominata Commissione per le adozioni internazionali, come organo amministrativo di controllo e verifica;

una serie di organismi territoriali che devono collaborare unitamente, in rete, al corretto svolgimento delle pratiche in Italia ed all'estero ed essere un valido supporto alle famiglie. Tali organismi sono il tribunale dei minori, che rilascia il decreto d'idoneità ai coniugi e ordina il provvedimento di adozione quando si è perfezionato; i servizi socioassistenziali e sanitari locali, che preparano la relazione per il tribunale riguardo ai requisiti della coppia, cercando di acquisire tutti gli elementi necessari e seguendo la coppia stessa lungo tutta la fase del procedimento di adozione, come supporto professionale di assistenza prima, durante e dopo l'adozione; l'ente autorizzato incaricato dalla coppia di coniugi, che svolge l'attività di preparazione all'adozione, tutte le procedure nel Paese straniero, trasmette la documentazione, assieme al provvedimento del giudice straniero alla commissione centrale ed al tribunale dei minori; le Regioni e le Province autonome, che dovranno svolgere una funzione di coordinamento tra i servizi, gli enti autorizzati ed il tribunale, nonché svolgere interventi d'informazione ai cittadini.

Ricostruito il momento procedurale dell'adozione internazionale secondo la

nuova normativa, la Commissione bicamerale per l'infanzia, nel corso delle audizioni dei rappresentanti degli enti autorizzati e non, di Presidenti dei tribunali per i minori, dei rappresentanti degli enti locali e del Presidente della Commissione per le adozioni internazionali, ha rilevato alcuni aspetti problematici che i rappresentanti delle varie categorie hanno evidenziato nel corso delle loro relazioni alla Commissione.

Appare in questa sede doveroso segnalare che il collegamento territoriale che la legge ha voluto fortemente valorizzare è lontano nella maggior parte del Paese dall'essere una realtà concreta: manca spesso, in altri termini, un coordinamento soprattutto tra i servizi territoriali e gli enti autorizzati che si sentono entrambi detentori delle medesime competenze e restii ad una seria collaborazione. A farne le spese sono purtroppo le famiglie costrette a volte a dover ripetere gli esami ed i colloqui con gli psicologi sia per i servizi territoriali che per l'ente, con un incremento di spese, ma soprattutto di complicazioni a livello emotivo.

È pur vero che in molte regioni, specialmente nei comuni più piccoli, è stata registrata una forte carenza di servizi che non solo incide in senso negativo riguardo alla cooperazione con gli enti, ma rallenta notevolmente anche le procedure per ottenere il decreto d'idoneità da parte del Tribunale: è infatti in base alla relazione stipulata dai servizi che il tribunale decide l'idoneità o la non idoneità all'adozione.

Per ovviare a questi inconvenienti, appare necessario un intervento tempestivo delle regioni, che stimolino tavole rotonde tra enti, servizi e rappresentanti dei tribunali per stilare protocolli operativi, ed intervenire là dove le carenze strutturali siano maggiormente evidenti.

Inoltre sarebbe opportuno che le Regioni facessero una scelta di partecipazione o di compartecipazione alle spese sostenute dalle famiglie necessarie per la stesura della documentazione che va al tribunale, secondo un principio di sussidiarietà chiaramente espresso dalla Con-

venzione stessa. Attualmente solo 5 Regioni hanno disposto la partecipazione alle spese per le prestazioni sostenute dalle famiglie.

Con la nuova normativa, l'intervento delle regioni è divenuto quasi un obbligo nei confronti della comunità, in quanto la legge n. 476 del 1998 impone alle famiglie che intendono avanzare una richiesta di adozione di avvalersi soltanto degli enti e delle strutture della loro regione: un comportamento omissivo rischia quindi di creare delle discriminazioni territoriali riguardo alle opportunità offerte alle famiglie.

Sempre con riferimento alle Regioni, si è riscontrato, con la pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati, che purtroppo due regioni, il Molise e la Valle d'Aosta non dispongono di enti, perché nel primo caso è stata negata l'autorizzazione ad un ente e nell'altro non sono state presentate richieste. Dato che l'articolo 39-bis dà facoltà alle regioni di istituire un proprio servizio che abbia le stesse caratteristiche e svolga la medesima attività degli enti autorizzati, sarebbe auspicabile che le regioni in questione attivassero il menzionato articolo.

Per il momento la nuova realtà delle adozioni internazionali e dell'albo degli enti autorizzati è ancora in divenire, sta crescendo ed ha bisogno di crescere.

Si tratterà, allora, di creare quella rete di servizi di cui prima si è accennato, assicurando che in tutte le regioni sia possibile disporre di almeno un ente che permetta adozioni internazionali in tutti i paesi stranieri; sarà altresì necessario procedere ad accordi bilaterali con quei Paesi che non hanno sottoscritto né ratificato la Convenzione dell'Aja, e aiutare e sostenere la famiglia che ha effettuato un'adozione a costruire una nuova identità familiare con un bambino di un paese diverso.

A conclusione di questa breve panoramica sulle adozioni internazionali, è bene ricordare nuovamente che l'articolo 1 della legge n. 184 stabilisce che «Ogni bambino ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia».

Così un bambino straniero ha diritto di crescere nell'ambito della propria terra e del proprio Paese d'origine; così all'adozione internazionale è giusto ricorrere unicamente quando nel paese d'origine tutto si è cercato di fare affinché il bambino in abbandono trovi nella sua patria la famiglia sostitutiva che gli è venuta a mancare.

### *Il fenomeno della pedofilia.*

Gli eventi bellici che hanno scosso i Balcani e le conseguenti ripercussioni sulle migliaia di profughi, in particolare minori, sono stati occasione di dibattito anche all'interno della Commissione bicamerale per l'infanzia, che ha effettuato una missione nel giugno 1999 presso il campo profughi di Comiso, al fine di aver notizie in merito alle condizioni in cui versavano tali soggetti e per conoscere più da vicino le problematiche connesse ai flussi migratori sul nostro territorio.

Si è quindi avuto modo di riflettere sul legame purtroppo esistente tra immigrazione e tratta delle persone, con particolare riferimento a donne e minori, destinati al mercato dello sfruttamento sessuale e della prostituzione. In questo delicato quadro, anche il fenomeno dei minori scomparsi è apparso strettamente correlato alle tematiche dell'immigrazione e della tratta dei minori.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione di New York, la Commissione ha sempre dedicato particolare attenzione al problema della pedofilia, con audizioni di Ministri, Procuratori della Repubblica e funzionari del Ministero dell'interno, con specifico riferimento ai responsabili della polizia postale e delle comunicazioni, che è il corpo di polizia specializzato nella lotta alla pedofilia via internet.

A conclusione di questo lavoro di approfondimento, la Commissione ha messo a punto una risoluzione in materia di pedofilia il cui testo è stato concordato tra tutti i gruppi parlamentari.

Il percorso si è svolto lungo le seguenti linee direttrici:

il fenomeno dei minori scomparsi in Italia;

gli strumenti di contrasto alla pedofilia *on line*;

la pedofilia in senso generale come parafilia, ovvero psicopatologia collegata a disturbi sessuali, quindi:

alla pedofilia intesa come violenza sessuale su un minore;

alla sua diffusione nel territorio;

all'individuazione del soggetto pedofilo e del suo recupero anche tramite eventuali trattamenti terapeutici.

Per ciò che concerne il sistema dei minori scomparsi, i dati forniti dal Ministero dell'interno parlano di 6.870 denunce di scomparsa di minori tra il 1998-1999, di cui 3.380 nel 1998 e 3.490 nel 1999; 5.202 sono stati rintracciati o sono ritornati spontaneamente a casa (circa l'80 per cento), mentre 1.668 sono ancora irreperibili.

Rispetto a questi dati, occorre svolgere alcune considerazioni.

La grande maggioranza dei minori scomparsi sono stranieri entrati nella quasi totalità dei casi in Italia clandestinamente che si allontanano dai centri di accoglienza.

Dei 1.668 minori ancora da rintracciare, infatti, 1.448 sono minori stranieri per lo più albanesi e marocchini, mentre solo 240 sono rappresentati da minori italiani; inoltre, l'80 per cento degli scomparsi italiani si sono volontariamente allontanati dal proprio domicilio e alcuni sono stati sottratti da uno dei coniugi durante il procedimento di separazione.

L'attività di contrasto del Ministero dell'interno italiano per i minori scomparsi prevede:

una sezione specializzata nella Direzione centrale della Polizia criminale che si occupa dei minori scomparsi;

uffici dei minori in tutte le Questure per un totale di 600 operatori sul territorio, presso cui giungono le segnalazioni delle scomparse;

unità investigative specializzate con 400 operatori impegnati in attività di ricerca.

Quando arriva una segnalazione di scomparsa, le generalità anche somatiche del minore vengono inserite in una banca dati disponibile a tutte le forze di polizia, dopo di che viene data comunicazione della scomparsa a tutti gli uffici territoriali tramite telex (se occorre anche su territorio internazionale mediante l'Interpol); le sezioni specializzate si attivano invece solo in un secondo momento in azioni di ricerca ed investigazione.

Secondo il Ministero dell'interno (cfr. audizione del ministro Bianco del 25 ottobre 2000), dagli attuali riscontri operativi non si sono evidenziati sul territorio nazionale casi di sottrazione di minori da parte delle organizzazioni criminali per il successivo sfruttamento sessuale, escludendosi altresì l'esistenza di un traffico di minori finalizzato al commercio di organi umani.

Riguardo al contrasto alla pedofilia *on-line*, esiste nella sede centrale della Direzione del Servizio di polizia postale e delle comunicazioni, una sede operativa per il solo contrasto della pedofilia *on-line*, e più 19 compartimenti territoriali, quasi uno per ogni Regione.

Alla data del 10 ottobre 2000 sono stati monitorati 3.363 siti che hanno portato a 19 arresti, 28 persone sottoposte a provvedimenti restrittivi, 281 persone sottoposte ad indagini e 177 a perquisizioni, 465 segnalazioni a servizi investigativi stranieri per un totale di 791 fascicoli trattati.

Questi risultati sono stati ottenuti anche grazie all'attività di copertura prevista dalla legge n. 269 del 1998, che permette, su delega del magistrato, di ricorrere, ad alcuni « agenti provocatori » per ottenere scambi di materiale.

Attualmente non sono stati registrati siti italiani che vendono materiale a con-

tenuto pedopornografico, per questo le ricerche della sezione antipedofilia su Internet vengono concentrate sull'individuazione dei soggetti che comprano il materiale e sul monitoraggio di *chat* e *newsgroup* create per l'adescamento di minori.

Attività che, sempre dalle informazioni fornite dal ministro, consistono prevalentemente nell'intercettazione dell'utenza telefonica che ha effettuato la chiamata per il collegamento per poi arrivare all'identificazione della persona. A questo proposito è stata segnalata la necessità del coinvolgimento in queste attività delle grandi aziende di *provider*, in quanto sono loro che conservano nei file di log il CALLER ID per identificare l'utenza telefonica e con le grandi aziende di *software* ed *hardware* per cercare di inserire attività di filtro.

Nel corso delle audizioni, tuttavia, pur avendo avuto conferma del fenomeno crescente della pedofilia su Internet e del commercio di bambini che vi è dietro per la creazione di materiale da inserire nella rete, ci si è resi conto che in realtà la pedofilia su Internet non è che una piccola parte di un fenomeno più complesso.

In effetti, un'analisi più attenta, mette in luce due aspetti che bisogna tenere ben distinti:

la pedofilia su Internet è un fenomeno che sta assumendo dimensioni sempre più ampie e aberranti e che soprattutto è fonte di ingenti guadagni per le organizzazioni criminali: lo sfruttamento sessuale non è quindi fine a se stesso, ma è preordinato a scopi di lucro. Infatti, il più delle volte il « consumatore » è persona diversa dal « produttore » di immagini e siti a contenuto pedopornografico. Per contrastare questo fenomeno l'Italia dispone di un valido strumento normativo rappresentato dalla legge n. 269 del 1998 recante « Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù »;

lo sfruttamento sessuale a danno di un minore è punito in Italia con la legge n. 66 del 1996 recante « Norme contro la violenza sessuale ». Si è riscontrato infatti, che circa il 95 per cento delle violenze sessuali sui minori avvengono all'interno della famiglia e solo una piccola percentuale degli abusanti risultano essere sconosciuti: di norma i pedofili sono persone che vivono accanto al minore. Si determina quindi una situazione in cui è difficile che siano fatte denunce, sia perché il minore è la parte più debole, sia perché si determina spesso un clima di soggezione e di paura, né è facile per gli operatori sociali « entrare » nelle famiglie. È allora necessario potenziare gli strumenti di prevenzione individuando le famiglie c.d. « a rischio », provvedendo all'allontanamento del minore quando sia necessario, sensibilizzando anche gli operatori scolastici a denunciare le situazioni di disagio e ad avere un occhio più accorto sui comportamenti dei bambini. A tal fine, sono state evidenziate in Commissione alcune difficoltà che ostano al raggiungimento di un buon sistema di prevenzione:

a) il vincolo del legame di sangue può essere d'ostacolo per la tutela del minore. Nel nostro sistema infatti, solo in casi particolarmente gravi ed eclatanti i giudici decidono la decadenza dalla patria potestà, perché il principio di fondo è che il minore debba rimanere per quanto possibile nella sua famiglia naturale. Al riguardo, sono tuttavia da segnalare alcune anomalie, visto che in molti casi il permanere nell'ambito delle mura domestiche o del proprio contesto familiare è di per sé elemento di pregiudizio per il minore. L'esempio dei bambini nomadi vale a sintetizzare quanto si è esposto, nel senso che è difficile trovare un giusto equilibrio tra il diritto ad una crescita sana ed equilibrata ed il diritto ad ottenere tale crescita nell'ambiente della famiglia naturale;

b) si dovrebbe, inoltre, valorizzare la figura del medico scolastico per favo-

rare l'individuazione di violenze o maltrattamenti: promuovere quindi una « cultura della segnalazione » rivolta ai docenti, e dagli insegnanti alle autorità competenti, per identificare sin da subito situazioni di disagio.

c) appare infine necessario potenziare i servizi territoriali: una volta presentata un'eventuale denuncia, il tribunale infatti dà incarico ai servizi territoriali di svolgere i dovuti accertamenti e di preparare una relazione. Purtroppo la carenza di personale ritarda naturalmente i tempi per queste relazioni, rallentando tutto il corso del procedimento e aggravando il disagio del minore.

Quanto alle cause che inducono a comportamenti pedofili, mentre per alcuni studiosi si tratta di una psicopatologia ossessiva legata a disturbi di natura sessuale, altri la spiegano in riferimento ad eventi e relazioni traumatiche vissute dal soggetto soprattutto in età infantile, o a gravi carenze nella formazione della propria identità.

La distinzione più comune, è quella fra:

casi non psicopatologici, a cui vengono ricondotti i casi di soggetti con tratti di immaturità psicosessuale, impotenza, infantilismo. In questa ipotesi si possono sviluppare nel soggetto dei disagi dovuti al desiderio di soddisfare le proprie fantasie pedofile e la repressione delle stesse e quindi possono essere presenti sintomi di sofferenza psichica;

casi psicopatologici, dove sono comprese tutte le forme di disturbi mentali che non compongono un profilo unico e completo del pedofilo, che si potrebbe definire come soggetto non conflittuale il quale non si preoccupa del male che compie. In questo caso difficilmente si potranno rilevare sintomi nella persona.

In Italia ancora non si è iniziato a prevedere una cura specifica per i pedofili anche se, come il ministro della Sanità ha accuratamente spiegato in Commissione,

si sta cercando di avviare uno studio che, partendo dalla considerazione di base per cui la gran parte dei pedofili detenuti in Italia presentano una psicopatologia ossessiva con una forte carica di aggressività puramente sessuale, sperimenti una cura che inibisca questi stimoli agendo a livello subcerebrale. D'altro canto l'articolo 17 della legge n. 269 del 1998 prevede programmi di recupero per coloro che, riconosciuti responsabili dei delitti di pedofilia, ne facciano apposita richiesta.

A conclusione degli approfondimenti svolti, la Commissione ha ritenuto di formulare le seguenti proposte, tradotte anche in specifici impegni al Governo (risoluzioni n. 7-01024 Cavanna Scirea ed altri e n. 7-00032 Montagnino ed altri: iniziative in materia di pedofilia, attualmente in corso di esame):

opportunità di istituire presso il Ministero degli interni un Dipartimento operativo a tutela dell'infanzia (DOTI) che coordini ed armonizzi tutte le competenze che già operano nel campo della pedopornografia;

necessità di dare attuazione all'articolo 17 della legge n. 269, prevedendo trattamenti psicologici e/o farmacologici per coloro che hanno commesso o temono di compiere abusi sessuali su minori;

opportunità di prevedere una rete integrata di servizi territoriali pluridisciplinari per un'efficace prevenzione, che stimoli una solida collaborazione tra scuola e famiglia, nonché prevedere misure che evitino nell'ambito dei procedimenti penali la sovraesposizione dei bambini.

Necessità che il Governo presenti, entro il febbraio 2001, il piano delle azioni applicative rispetto alle Decisioni 276/199/CEE del Parlamento Europeo del 25 gennaio 1999 e 2000/375/GAI del maggio 2000 del Consiglio della giustizia e degli affari interni;

necessità di dare attuazione all'articolo 4 della Conferenza di Vienna del 1999 riguardo alla creazione di una Banca

dati comune di immagini pedofile a livello regionale, nazionale ed internazionale per facilitare la ricerca delle vittime e l'attività d'investigazione;

necessità di favorire gli accordi con le aziende produttrici di *provider* tramite codici deontologici allo scopo di mantenere per almeno un anno i dati di accesso alla rete da mettere a disposizione dell'Autorità giudiziaria che ne faccia richiesta, e ad adottare mezzi tecnici per una navigazione più sicura nella rete;

necessità di favorire specifici accordi per rendere efficaci le forme di reato previste dalla legge n. 269 del 1998, anche in territorio estero;

necessità di predisporre e finanziare progetti per la formazione del personale medico, per gli insegnanti, per le famiglie e in generale per tutti gli operatori sociali dello Stato e istituire apposite linee telefoniche di emergenza o informazione;

opportunità di presentare proprio il 20 novembre, Giornata nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, la relazione annuale al Parlamento sulla legge n. 269 del 1998, per affermare il rispetto dei bambini come persone.

### *Conclusioni.*

I temi concernenti l'infanzia sono molteplici, la Commissione non ha avuto la possibilità di affrontarli tutti e, del resto, come emerge dalle tabelle allegate, sono ancora molti i provvedimenti, all'esame delle Commissioni di merito, il cui *iter* probabilmente non si concluderà entro la fine della legislatura.

L'auspicio è che a questi provvedimenti si possa dare la massima urgenza alla ripresa dei lavori delle nuove Camere. L'auspicio è altresì che si addivenga alla costituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia sin dall'inizio della legislatura, senza ritardi che mal si conciliano con le esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza, una materia che ha visto tutti i gruppi parlamentari sostanzial-

mente in sintonia, lavorando con impegno costante con l'obiettivo comune di rendere la Commissione un osservatorio parlamentare specifico e un punto di riferimento rispetto ad una materia che davvero necessita di un'attenzione particolare e specializzata.

TABELLA RIASSUNTIVA DEI PROGETTI DI RILIEVO IN  
ITINERE.

Disegno di legge del Governo A.C. 7487 ed aa. in materia di adozioni e affidamento dei minori, approvato dal Senato il 6 dicembre 2000, all'esame della Commissione giustizia della Camera, relatrice onorevole Serafini, in sede referente.

Disegno di legge del Governo A.S. 7388 sull'istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, presentato il 25 ottobre 2000 e assegnato alla Commissione affari costituzionali della Camera, in sede referente, relatrice on. Pozza Tasca, poi on. Scoca.

Disegno di legge del Governo A.S. 2675-B in materia di misure contro la violenza nelle relazioni familiari, approvato dal Senato, approvato dalla Camera con modificazioni e ora all'esame della Commissione giustizia del Senato.

Disegno di legge del Governo A.C. 5839 ed aa. contenenti misure contro il traffico di persone, attualmente in discussione in Assemblea alla Camera.

(Disegno di legge del Governo A.C. 7224 « *Interventi di contrasto alla criminalità minorile* » non ancora esaminato) presentato il 17 luglio 2000.

Disegno di legge del Governo A.C. 7225, presentato il 17 luglio 2000, « Disposizioni relative all'applicazione ai minorenni delle sanzioni penali » non ancora esaminato.

Disegno di legge del Governo e aa. A.C. 7411 di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, approvato dal Senato il 2 novembre 2000, non ancora esaminato alla Camera.

Proposte di legge A.C. 6126 ed aa. « Certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo del lavoro minorile », approvata dal Senato il 2 giugno 1999, al 24 gennaio 2001 all'esame della Commissione attività produttive della Camera in sede referente.

Disegno di legge del Governo A.C. 5838 « Norme per lo sviluppo e per la qualificazione di un sistema di servizi per i bambini di età inferiore ai tre anni e per le loro famiglie » al 17 gennaio 2001 all'esame, in sede referente, della Commissione affari sociali della Camera.

Proposta di legge A.S. 3045 ed aa. recanti norme per la prevenzione e contro la reiterazione dell'abuso familiare sui minori e dei reati connessi alla pedofilia, al 31 gennaio 2001 all'esame della Commissione speciale infanzia del Senato.

Disegno di legge A.S. 4780 ed aa. recante misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori, approvato dalla Camera il 27 luglio 2000, al 24 gennaio 2001 approvato dalla Commissione giustizia del Senato in sede referente.

Proposta di legge A.S. 4780 recante norme per l'inserimento di messaggi pubblicitari durante la programmazione radiotelevisiva dedicata ai minori, al 24 gennaio 2001 in corso di esame presso la Commissione lavori pubblici e comunicazioni del Senato in sede referente.