

# CAMERA DEI DEPUTATI

**X LEGISLATURA**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA CONDIZIONE GIOVANILE

52.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 1991**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE NICOLA SAVINO**

### INDICE

	PAG.
<b>Audizione del ministro per gli affari sociali, senatore Rosa Jervolino Russo:</b>	
Savino Nicola, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 14, 17, 20
Amalfitano Domenico .....	8
Bevilacqua Cristina .....	9
Jervolino Russo Rosa, <i>Ministro per gli affari sociali</i> .....	3, 15, 17
Mazzuconi Daniela .....	10

**PAGINA BIANCA**

**La seduta comincia alle 15,15.**

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

**Audizione del ministro per gli affari sociali, senatore Rosa Jervolino Russo.**

**PRESIDENTE.** Informo che la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata, oltre che mediante resoconto stenografico, anche attraverso la ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

Saluto il ministro Jervolino e lo ringrazio per aver tempestivamente accolto l'invito a partecipare all'odierna audizione, che è l'ultima prevista dalla nostra Commissione. Si tratta di un incontro doveroso per l'affinità delle materie di cui il dicastero per gli affari sociali e la Commissione per la condizione giovanile si occupano, anche se, peraltro, provocato (e per tale motivo sollecitato dall'onorevole Amalfitano) dalle specifiche vicende relative alla criminalità giovanile verificatesi in provincia di Taranto.

La Commissione si accinge a concludere i propri lavori ed auspica di poterlo fare, oltre che con la presentazione di una relazione politica, con una serie di proposte che il Parlamento possa tempestivamente valutare e — speriamo — varare; nonché con suggerimenti da inviare, come stabilisce la delibera istitutiva, ai soggetti istituzionali competenti per la materia della condizione giovanile.

Tra questi, ovviamente, figura anche il ministro per gli affari sociali, che credo abbia già ricevuto parte del materiale che man mano abbiamo elaborato, compresa la bozza sulla quale stiamo lavorando in

questa fase, con l'obiettivo di fornire al Parlamento l'opportunità, approvando tale strumento, di imprimere una svolta ad un settore estremamente importante e rispetto al quale abbiamo avuto la possibilità di acquisire esperienza riguardo alla diversità delle situazioni ed alla complessità delle problematiche.

Credo, dunque, che questo incontro con la senatrice Jervolino ci consentirà di concludere quella che potremmo definire la fase esplorativa, in modo da arrivare, sia per quanto riguarda il tema specifico della questione tarantina sia rispetto ad un contesto più generale, ad una definizione della nostra posizione.

**ROSA JERVOLINO RUSSO, Ministro per gli affari sociali.** Ringrazio innanzitutto il presidente per l'invito rivoltomi e per le cortesi parole di accoglienza; e molto volentieri metto a disposizione della Commissione ciò di quanto dispongo, sia in termini di proposte sia in termini di propositi, naturalmente chiarendo ancora una volta i limiti delle mie competenze istituzionali, che consistono — come del resto i colleghi ben sanno — nel non avere competenza alcuna in materia di politiche giovanili, pur essendo convinta che i giovani costituiscano un grande problema sociale; nell'aver competenza di coordinamento, in base ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per quanto riguarda le politiche minorili, nell'aver le difficoltà che credo tutti i ministri di coordinamento incontrino nell'esercitare il coordinamento stesso, poiché all'interno delle nostre amministrazioni vi è ancora una strana cultura che contempla un approccio settoriale molto marcato ai problemi ed una

gelosia di competenze, peraltro in larga misura non esercitate.

Sottolineato, dunque, che non è facile per un ministro senza strutture e senza un proprio *budget* esercitare le proprie competenze di coordinamento, illustrerò quello che mi è stato possibile fare. Immagino che non vogliate da me dati, sapendo che non ho strutture particolari rispetto a quelle dello Stato per rilevarne, ma piuttosto indicazioni di scelte politiche. Metto comunque a vostra disposizione, qualora non li aveste, alcuni dati, elaborati non dai miei uffici ma dall'ufficio della giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia, relativi agli arresti dei minori in Italia, distinti per distretto (per altro, si tratta di dati non recenti, perché risalgono al 30 giugno 1989).

Sempre a vostra disposizione è uno studio effettuato dal punto di vista degli operatori penitenziari relativo ai minori e alla droga (anche questi dati però risalgono al 1988).

Più recenti sono invece i dati contenuti nella relazione che ho presentato al Parlamento il 30 gennaio 1991, nella qualità di ministro che ha compiti di coordinamento dell'azione di applicazione della legge contro le tossicodipendenze, sul rapporto fra giovani tossico-dipendenti e prefetture (anche questi dati sono distinti per regioni, province e sesso).

Dal punto di vista dell'analisi, i dati più interessanti sono quelli prodotti dall'incontro avvenuto nel giugno luglio dell'anno passato tra il Consiglio superiore della magistratura (per iniziativa di un suo componente di allora, l'avvocato Fernanda Conti) ed i presidenti dei tribunali dei minorenni, cui ha partecipato il senatore Calvi nella sua veste di vicepresidente della Commissione parlamentare antimafia.

Lascero', inoltre, alla Commissione altri due studi specifici, di cui uno modesto (date le risorse finanziarie globali del mio dicastero) relativo al disagio ed alla devianza dei minori in età evolutiva con particolare riguardo all'Inghilterra, alla Germania, ai paesi del Consiglio d'Europa; ed un altro (forse un pò fuori tema

ma che considero ugualmente interessante e sul quale mi sono soffermata a lungo anche in altre sedi istituzionali e di lavoro) che si riferisce al problema del fenomeno del lavoro nero minorile.

L'aspetto più interessante sul quale debbo riferire è, naturalmente, quello delle iniziative intraprese. Da questo punto di vista debbo dire che il problema dei minori è stato il primo ad essere affrontato dal mio ufficio; è del 4 febbraio 1988 la presentazione - d'accordo con l'allora ministro della giustizia Vassalli - del disegno di legge relativo alla tutela penale della personalità del minore (Atto Senato n. 834). Il contesto era estremamente chiaro; in quel periodo il guardasigilli era impegnato nella redazione del nuovo codice di procedura penale, un raccordo armonico con tale normativa si poneva (e si pone) come scelta prioritaria ed urgente, anche perché il vecchio codice risaliva al 1930 e quindi ad una situazione completamente diversa dal punto di vista culturale, giuridico e pedagogico.

Non credo interessi alla Commissione la globalità del citato disegno di legge n. 834; mi limiterò pertanto a quelle proposte che riguardano il problema della criminalità minorile e che si riferiscono ad una nuova formulazione dell'articolo 552 del codice penale relativamente alla normativa che prevede la punizione dell'istigazione a commettere il reato da parte del minore. In via indiretta riguardano il problema della criminalità minorile altre due norme del provvedimento in questione, cioè la riformulazione degli articoli 570 e 731 del codice penale, relativi rispettivamente alla violazione degli obblighi di assistenza familiare ed alla inosservanza degli obblighi di istruzione che i genitori hanno nei confronti dei figli.

L'esperienza ci ha insegnato quanto sia profonda la correlazione fra abbandono scolastico e abbandono familiare ed il possibile coinvolgimento nel fenomeno della delinquenza minorile.

Nel 1988 il ministro Vassalli ed io pensavamo di trovarci di fronte ad un *iter* parlamentare rapido, perché le forze poli-

tiche erano estremamente favorevoli, così come risultava anche dalla stampa; del resto, il testo in questione era stato elaborato da un gruppo di studio del quale facevano parte l'ex presidente del tribunale dei minorenni di Roma, Alfredo Carlo Moro (uomo di grande esperienza in materia), il presidente del tribunale dei minorenni di Perugia, Battistacci (persona di grandissima capacità), il procuratore della Repubblica presso di tribunale dei minorenni di Milano, Livia Pomodoro. Purtroppo, per una serie di vicende non certamente imputabili a disattenzione da parte del Senato, dal 1988 a tutt'oggi, 1991, questo provvedimento, più che mai necessario, non è ancora iscritto all'ordine del giorno.

A suo sostegno si sono avute varie iniziative; ne cito una per tutte, anche se anomala: un settimanale femminile ha raccolto in pochi giorni un migliaio di firme che sono state consegnate al presidente del Senato. Personalmente mi auguro che si possa arrivare ad una discussione e ad una conseguente approvazione nei tempi più rapidi possibili.

Miglior fortuna sembra avere una iniziativa del Governo - in particolare del ministro Vassalli e mia - relativa ad interventi a favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in azioni criminose (Atto Camera n. 5298). Questo provvedimento è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 24 novembre 1990, già risulta iscritto in sede legislativa - il che fa ben sperare - all'ordine del giorno della Commissione affari sociali della Camera ed è stato anche nominato il relatore, nella persona dell'onorevole Rossella Artioli. A monte di questo disegno di legge vi sono una discussione culturale ed una scelta politica, che, del resto, credo i colleghi ricordino, in quanto si tratta di cose avvenute poche settimane fa.

Per una serie di constatazioni purtroppo incontrovertibili, ci si è trovati - fenomeno emerso in seno al Consiglio superiore della magistratura per merito dell'iniziativa assunta dalla dottoressa Contri - di fronte ad un aumento della criminalità minorile. A questo punto, sostanzial-

mente, si sono delineate quelle che posso definire due scuole di pensiero. La prima cercava risposta a questo fenomeno attraverso l'abbassamento della soglia di imputabilità penale del minore, portandola dagli attuali 14 anni ad un limite più basso. La seconda riteneva questa strada non giusta e non idonea e si proponeva, invece, di attuare tutte le possibili strategie di prevenzione, cercando di garantire innanzitutto il diritto del minore all'educazione, ad una corretta socializzazione, allo sviluppo. Personalmente sono sempre stata favorevole alla seconda soluzione, che è prevalsa in seno al Governo e rispetto alla quale il disegno di legge n. 5298 costituisce soltanto una prima risposta, alla quale ne dovranno far seguito molte altre.

Ritengo che la scelta delle prevenzione fosse una scelta dovuta sul piano istituzionale, resa tra l'altro, positivamente necessaria anche dal fatto che in questi mesi, dopo aver approvato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, dobbiamo procedere alla sua ratifica.

A chi dovesse ritenere che questa soluzione sia una soluzione di natura permissiva o lassista, vorrei ricordare che, quanto agli infraquattordicenni, la normativa vigente già permette di intervenire in caso di reati, attraverso le misure di sicurezza, così come previsto dal nuovo codice di procedura penale nella parte relativa ai minori. È possibile, cioè, già adesso la presa in carico dei casi più gravi da parte dei servizi sociali, anche con il collocamento in comunità residenziali per i casi nei quali ciò sia necessario. Il problema grave si pone nel momento in cui le comunità non ci sono, quindi questa iniziativa va anche nel senso di mettere a disposizione i mezzi affinché tali comunità inizino a sorgere.

La mia logica è appunto quella della prevenzione sociale nei confronti dei minorenni e dell'inasprimento di pene per chi usa i minorenni per commettere reati. Dico questo proprio a chi pensi che la soluzione scelta dal Governo sia una soluzione lassista.

Passando, dal piano della proposta legislativa a quello dell'attività amministrativa – cerco di essere quanto mai sintetica ma resto a vostra disposizione – devo dire che si sta realizzando una collaborazione intensa, e mi auguro operativa al massimo, con il Ministero della pubblica istruzione per il monitoraggio e per la lotta all'evasione scolastica. Si sta cercando, in pratica, di attuare la massima sinergia possibile con le regioni (all'interno della Conferenza Stato-regioni), con le province, che sono impegnate più sul fronte delle politiche giovanili che su quello delle politiche minorili, e con i comuni, che invece sono maggiormente impegnati sul fronte delle politiche dei servizi sociali per i minori. Naturalmente l'UPI e l'ANCI sono le sedi privilegiate e, direi tra virgolette, istituzionali di questi incontri.

Vi è poi il settore – del quale io mi occupo e che è l'unico rispetto al quale ho una certa disponibilità di denaro – della gestione della nuova legge sulla droga, che come ufficio stiamo cercando di indirizzare verso il massimo di prevenzione del coinvolgimento, attraverso la droga, di minori nello spaccio della droga stessa e quindi, per questa via, nella criminalità minorile. Attenzione: io non identifico i due fenomeni, non dico affatto che la criminalità minorile sia solo spaccio di droga; dico che la criminalità minorile, in una certa qual significativa misura, è anche spaccio di droga. Siccome poi, realisticamente, ognuno usa gli strumenti di cui dispone, così anch'io cerco di usare al massimo lo strumento forniti da questa legge in un'ottica di prevenzione.

A questo riguardo vorrei fornire qualche dato. Recentemente ci siamo trovati a ripartire lo stanziamento del fondo che fa capo, in base all'articolo 106 della legge n. 162, alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tra le varie amministrazioni che possono richiedere fondi, è stata fatta la scelta di privilegiare soprattutto il Ministero della pubblica istruzione, che ha avuto sui fondi per il 1990 una *tranche* di

26 miliardi: si tratta di una *tranche* non enorme, ma che può consentire l'avvio di un lavoro di prevenzione notevole.

Anche per quanto riguarda le altre amministrazioni che hanno diritto ad attingere fondi dalla legge sulla droga – mi riferisco, per esempio, al Ministero di grazia e giustizia ed a quello dell'interno – si è avuta la massima attenzione a finanziare, tra i vari progetti presentati, quelli redatti, ad esempio, dall'Ufficio della giustizia minorile. Anche in questo caso i dati sono a disposizione della Commissione e, del resto, questi non sono che stralci della relazione della legge sulla droga presentata alla Camera.

Abbiamo finanziato tre progetti del Ministero di grazia e giustizia-Ufficio della giustizia minorile: uno, pari a 2 miliardi 304 milioni nel triennio, per il collocamento di minori tossicodipendenti sottoposti a procedimenti penali per i reati più vari in comunità terapeutiche convenzionate – posso immaginare che qualcuno sorrida nel sentire che cito con soddisfazione un simile stanziamento, ma per il tipo di somme alle quali sono abituata come ministro per gli affari sociali si tratta di un grosso stanziamento –; uno, pari a 960 milioni nel triennio, per interventi socio-riabilitativi a favore di minorenni con problemi di droga sottoposti a procedimenti penali; infine uno, pari ad un miliardo, per l'adeguamento di alcune strutture di istituti penali minorili, soprattutto per quanto riguarda i locali polifunzionali, cioè palestre o comunque qualsiasi altra cosa che dia la possibilità di impegnare i ragazzi in attività sportive.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, nel finanziare i progetti abbiamo dato la precedenza all'unico progetto presentato dalla direzione generale dei servizi civili, al quale sono stati assegnati 2 miliardi. Si tratta della proposta di realizzare dei centri per adolescenti: « Sperimentazione coordinata di progetti adolescenti con finalità preventiva attuata in 15 zone territoriali particolarmente esposte al rischio di coinvolgimento di minori nello spaccio di droga ».

Avevo alcuni dubbi per il fatto di essere stata estremamente fiscale nel finanziamento di questo progetto; non per cattiva volontà ma perché dal momento che le risorse sono poche e gli obiettivi tanti, è necessario ottimizzare le prime. Nel caso in questione, le zone non erano state individuate ma il progetto è stato finanziato ugualmente, con la riserva ad individuarle successivamente nel modo più preciso.

Mi riferisco ancora per un momento all'attuazione della legge sulla tossicodipendenza, per dire che stiamo attraversando uno snodo estremamente difficile, quello relativo al finanziamento dei progetti presentati dai comuni. Ricordo che sul complesso del fondo della Presidenza del Consiglio il comitato di coordinamento aveva scelto di riservare almeno il 35 per cento per i progetti presentati dai comuni. All'inizio era sembrata un'idea sbagliata, in quanto questi progetti non arrivavano; successivamente sono arrivati numerosissimi. Attualmente ne abbiamo ben 500, di cui 111 relativi alla zona meridionale - la ripartizione analitica la farò pervenire a questa Commissione successivamente all'audizione odierna - con la presenza notevole di regioni come la Puglia, la Calabria e la Campania, cioè regioni a grosso rischio per le quali, finora, un'azione di prevenzione non era stata fatta.

Qual è il problema, attualmente? Di fronte ad una richiesta per un totale di 238 miliardi di lire, i finanziamenti arrivano solamente a 44 miliardi (questo per il 1990, successivamente vi sarà la *tranche* del 1991). Da questo punto di vista, sarà pertanto necessario fare una cernita, individuando le zone di particolare emergenza. Per quanto riguarda il 1991, comunque, il comitato dei ministri che coordina l'azione della normativa antidroga ha già deciso di alzare le riserve a favore dei comuni senza, nel contempo, abbassare la guardia e senza comprimere le attività delle pubbliche amministrazioni che già si sono attivate e che dovranno poi mantenere tali attività.

Ultima questione sulla quale desidero richiamare la vostra attenzione riguarda l'attività di studio. Credo si tratti di una iniziativa interessante, che è stata promossa dal ministro della ricerca scientifica e da quello della pubblica istruzione e che ha coinvolto anche altre amministrazioni (gli interni, il lavoro, il Ministero di grazia e giustizia). È stata, cioè, istituita una commissione interministeriale di studio sulla prevenzione dei comportamenti a rischio, psicologico e sociale, dell'età evolutiva. Di questa commissione hanno fatto parte cultori di molteplici attività disciplinari (antropologia, criminologia, psicologia, pedagogia, medicina, sociologia eccetera). Cito solo alcuni nomi dei componenti il gruppo di coordinamento: Gian Vittorio Caprara, Mauro Leng, Marisa Malagoli Togliatti, Pier Paolo Donati ed altri. Sempre all'interno di questa commissione, vi è stata una presenza costante dei rappresentanti del CNR ed è stato interessante questo tentativo di realizzare una sinergia tra mondo della ricerca scientifica e mondo delle istituzioni, mondi che normalmente marcano ognuno per proprio conto.

Per essere chiari va detto che lo sforzo economico maggiore è stato sostenuto dal ministro della ricerca scientifica, il quale è molto interessato a tale studio. La nostra intenzione, sempre che rimanga valida tale disponibilità, è quella di continuare a lavorare cercando di estendere le sinergie alle istituzioni locali, cioè alle regioni e ai comuni.

Debbo dire che questo lavoro ha avuto una fase successiva di una certa rilevanza, poiché la commissione interministeriale ha proposto all'approvazione un progetto finalizzato del Consiglio nazionale delle ricerche. Presso tale ente è stata costituita la commissione di fattibilità e di questa commissione faranno parte ancora Caprara, Malagoli Togliatti, Scarpini, affiancati da due rappresentanti dello stesso Consiglio nazionale delle ricerche, uno dei quali è il presidente Rossi Bernardi, il quale ha dimostrato molto interesse per questo problema.

Da cosa nasce cosa: il consiglio di presidenza del CNR ha fatto propria l'iniziativa di istituire, in aggiunta ai comitati consultivi già presenti in seno al CNR, un comitato di scienze sociali al fine di consentire la partecipazione dei ricercatori delle varie discipline alla preparazione di interventi di ricerca applicata nel campo delle scienze sociali sia in Italia sia in ambito europeo. Partendo da un approccio minimo, si è pertanto arrivati ad un discorso ampio.

Questi sono i dati che pongo a disposizione della Commissione come informazione. Mi rendo conto che si è solamente iniziato un lavoro che merita di essere approfondito e continuato. Conto moltissimo sul fatto che la conclusione dei lavori di questa Commissione dia una spinta in avanti alla risoluzione dei problemi in questione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Jervolino per la chiarezza della sua esposizione.

**DOMENICO AMALFITANO.** Non posso non ringraziare il ministro Jervolino nel prendere atto dell'impegno - del resto si tratta di cosa già nota - con la quale il ministro porta avanti la programmazione dei suoi interventi. Mi rendo conto, anche perché ne sono stato sempre un assertore, che essendo questa una Commissione di inchiesta, non è possibile inseguire solo le singole emergenze; sarà la Commissione nel suo complesso che valuterà alla fine dei propri lavori le proposte da fare anche in relazione alle cose che sono state dette finora.

Però l'esperienza, in certo qual modo drammatica, delle situazioni imprevedibili che si verificano all'interno del territorio di diretta conoscenza provoca non dico dei dubbi, ma evidentemente una considerazione. La considerazione, signor ministro, che, fermo rimanendo il cammino intrapreso, senza volersi fermare - lo ripeto - né ai limiti dell'esperienza, né ai limiti della statistica, quel pronto intervento che è indispensabile per dimo-

strare la presenza delle istituzioni diventa in certo qual modo difficile.

Lei, ministro, non può che fare ciò che sta facendo nell'ambito di una visione collegiale e complessiva ed io, di fronte a questa situazione, ritengo che non si possa assolutamente dare la sensazione che si sta studiando - anche se ciò è indispensabile - e che ci si sta attrezzando rispetto ai problemi. Le sottopongo, dunque, alcune realtà che forse non sono le più gravi ma che sono certamente tipiche e la esorto a tenerle presenti. Aggiungo che, di fronte a determinate situazioni, mi sento quasi uno sconfitto e ciò non esclusivamente perché non disponiamo immediatamente di risorse e possibilità di intervento, ma perché non riusciamo a trovare i luoghi e, direi, i momenti istituzionali in termini di coordinamento per puntualizzare questa situazione.

Lei ha fatto riferimento al disegno di legge n. 5298 concernente interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. Si tratta di un settore in cui vi è grande attesa tant'è che, pur conoscendo bene tutte le difficoltà (e fermo restando che già è stato previsto l'esame in sede legislativa da parte della competente Commissione), mi permetto di prospettare la possibilità che per certi interventi venga addirittura emanato un decreto-legge. Questo è il primo problema che pongo e lo faccio perché, forse, questo consente di entrare nel vivo delle situazioni.

Ministro, io non sono riuscito a far capire a chi avrebbe dovuto capirlo - ma non gliene faccio una colpa - che non è possibile rassegnarsi al fatto che in una città, a cento metri di distanza da una caserma o da una sede della Guardia di finanza, avvenga la vendita di sigarette da parte dei minori. L'età media di questi bambini non supera gli 8 anni e nessuno può rispondermi che il compito di impedire tale vendita non spetta alla Guardia di finanza, che ne ha ben altri. Questa, secondo me, è una situazione che produce una serie di conseguenze: in una città assediata da queste bancarelle im-



provvisate viene meno, e non solo nei minori, il senso della legalità, il senso delle istituzioni. Si dice – lo ripeto – che non si possono impegnare uomini per requisire dieci pacchetti di sigarette perché è più importante mandarli lì dove ce n'è una tonnellata: lascio a lei, ministro, le considerazioni, tenendo conto della sua sensibilità e di quanto ha esposto con riferimento alla prevenzione ed all'intervento repressivo. Peraltro in questo caso ci troviamo di fronte ad un'attività che, oltre ad essere illegale, rientra anche nell'ambito dello sfruttamento dei minori, del lavoro minorile.

Si tratta di una rete che assedia la città, che ha dei mandanti e un'organizzazione, e nessuno può dire « meglio questa attività che altre », perché questa è la rete attraverso la quale iniziano, poi, altre attività. Questo è il momento di addecentamento; è il momento in cui la criminalità inizia ad essere punto di guadagno e rispetto al quale si evidenzia la mortalità scolastica. E vi è l'impossibilità, una volta avvenuta questa iniziazione, del recupero alla normalità, perché non è più possibile riportare all'interno della scuola un ragazzino di sei-sette anni che già guadagna anche solo 20 mila lire al giorno. Credo che nessuno di noi, a qualunque parte politica appartenga, possa rassegnarsi all'impotenza rispetto a questi problemi, sui quali vi è realmente necessità di compiere un'attenta riflessione.

Peraltro, non posso non affiancare l'illustrazione di tale situazione a quelle esaminate dalla Commissione nel corso di altri sopralluoghi che essa ha compiuto. Allora, in termini molto concreti e senza enfatizzare, ritengo si debba trovare il modo per istituire un punto di coordinamento immediato, che consenta, nell'attuazione dei due momenti cui lei ha fatto riferimento – cioè quello relativo al monitoraggio per quanto riguarda l'evasione scolastica, in collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione, e quello relativo alla cosiddetta legge antidroga – di fornire immediatamente alcune risposte. Vi è la disponibilità del Ministero della pubblica istruzione, di quello di

grazia e giustizia e di quello dell'interno – e non sto riferendomi alla situazione di Taranto, quindi non si può parlare di campanilismo – ma non vorrei che le gelosie per competenze non esercitate diventino qualcosa di peggio. In sostanza, anche quando ne abbiano le possibilità, manca un coordinamento degli interventi.

Tornando alla questione poco fa esaminata relativamente ai quattro quartieri a rischio, si può affermare che non siamo in condizioni di conoscere l'entità dell'evasione scolastica. La situazione è veramente assurda anche se ci limitiamo alla pura e semplice evasione scolastica, senza affrontare i problemi dell'orientamento professionale o di altri problemi legati al mondo della scuola – come, ad esempio, l'informazione sull'AIDS – che pure rappresentano emergenze.

Da questo punto di vista, in questa sede, è necessario arrivare ad una sintesi dell'emergenza complessiva, anche perché sono convinto che la presenza delle istituzioni debba essere concretamente visibile, anche per tracciare una linea futura.

Senza dilungarmi oltre, desidero far rilevare che in caso di ulteriore ritardo nell'approvazione del disegno di legge relativo ai minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose, sarebbe più conveniente abbandonare l'iter tradizionale e modificare il provvedimento in decreto.

CRISTINA BEVILACQUA. Desidero iniziare questo intervento citando alcuni dati – che credo il ministro Jervolino conosca bene – che dimostrano la complessità della situazione dei minori. Si tratta di dati ufficiali dei vari ministeri. Al sud, il 48 per cento dei giovani interrompe la scuola media superiore e un minore su quattro non finisce la scuola dell'obbligo, in particolare nell'area napoletana. L'Italia ha il triste primato europeo dell'evasione nella scuola media inferiore (circa il 40 per cento). Si stima che 200 mila minori di 14 anni siano arruolati in fenomeni di lavoro nero; inoltre, il 58 per cento dell'infanzia vive per strada; al sud un giovane su due è disoccupato, soprat-

tutto le ragazze hanno un tristissimo primato in tal senso. Il Ministero di grazia e giustizia fa rilevare che, su 5.011 minori arrestati nel corso del 1990, un quinto proviene dalla Campania.

Potrei proseguire su quelle che sono le condizioni di vivibilità nelle grandi città ed in alcuni quartieri in particolare. A Roma, ad esempio, vi è un quartiere chiamato Corviale che è in pratica rappresentato da un edificio costruito in un unico blocco di cemento lungo un chilometro, all'interno del quale vivono 8 mila persone. In un altro quartiere di Roma, Tor Bella Monaca, il 25 per cento dei ragazzi non frequenta la scuola dell'obbligo. A Torino, nel quartiere Mirafiori, la percentuale di giovani che spacciano droga è la più alta d'Italia. Questi sono alcuni dei tanti dati che si possono citare per illustrare la situazione dei minori nel nostro paese.

Affrontare questo tema comporta analizzare due differenti versanti. Il primo si potrebbe definire come strategia dell'attenzione, cioè di interventi quotidiani sulla questione dei minori; in tal senso ritengo che dobbiamo fare i conti con un vuoto rilevante di interventi sociali relativamente alla scuola, i quartieri, la famiglia, i servizi eccetera. Su tale versante dovremmo compiere approfondimenti, anche perché siamo la sede istituzionale che dovrebbe avere gli strumenti per farlo; in particolare, dovremmo interrogarci su quali e quanti finanziamenti e progetti mirati all'ottica della prevenzione si possono mettere in campo quando i finanziamenti destinati non solo ai minori ma più in generale all'ambito sociale sono così ridotti.

Il secondo versante è relativo al coordinamento; si tratta di un'ottica che condivido molto ma che rischia di restare totalmente disattesa se non vi saranno reali coinvolgimenti e finanziamenti. Senza l'intervento degli enti locali, comuni e regioni, non sarà possibile pensare ad una reale conoscenza della realtà e quindi ad un reale coordinamento, senza il quale il rischio è quello di interventi sporadici.

Si tratta di un rischio notevole: se affrontiamo il problema della scuola, dovremmo cercare di intervenire partendo dalle radici del problema stesso, affrontando diversi passaggi. Sappiamo tutti quale sia la condizione delle attuali strutture e della difficoltà di fare davvero cultura; in tal senso si tratta di un passaggio da affrontare con molta serietà. Altri due nodi sono rappresentati dalla elevazione dell'obbligo scolastico fino ai 16 anni di età e dalla fattibilità dei progetti relativi all'evasione.

Sono questi gli interventi che ritengo necessari rispetto alla condizione dei minori, se non si vuol ricadere in un'attività solamente settoriale. Condivido il contenuto del disegno di legge n. 5298, cioè quello dell'uso delle strutture scolastiche anche in orari successivi alle lezioni, però mi domando se ciò non rischi di essere marginale rispetto ad un intervento che dovrebbe avere uno spettro ampio. Inoltre il provvedimento dovrebbe essere finanziato con un fondo molto ridotto; come ho già detto poco fa, non va dimenticato che i fondi della politica sociale sono sempre scarsi. Vorrei far notare che la copertura finanziaria del provvedimento in questione si basa, comunque, su quanto è stato reperito tramite un emendamento presentato dal mio gruppo durante il dibattito sulla legge finanziaria 1991-1993. Ripeto, l'entità è veramente esigua, si tratta di 25 miliardi di lire per il 1991 e 50 miliardi per ciascuno dei due anni successivi. Dato il limite di questa risorsa, mi chiedo se questa non potrebbe essere utilizzata per finanziare progetti mirati. Condivido, allora, la necessità di avere risposte normative, ma queste devono avere i minori - in altri casi direi i giovani - come soggetti. Mentre mi pare che in Italia gli interventi vadano quasi sempre in un'altra direzione: ad esempio, le leggi sulla scuola o sull'università varate negli ultimi anni riguardano quasi esclusivamente i docenti o il personale della scuola in generale, poco i soggetti che vivono all'interno di quelle istituzioni.

Dicevo poco fa che vi sono scarsi interventi nel sociale. Il tema della giustizia da lei citato, ministro, è in effetti un tema strettamente connesso alle problematiche sociali, che nel nostro paese ed in questi anni sono assai pesanti; e un intervento politico non può prescindere da una politica sociale che abbia uno spettro più ampio di quello che mi pare di poter rilevare. Sono altresì convinta che un intervento politico debba avere come primo elemento una politica delle istituzioni oltre il volontariato. Condivido ed apprezzo molto la disponibilità di molti soggetti, in particolare di molti giovani, a svolgere volontariato, ma non credo che ciò possa costituire un « alibi » per lo Stato; specifico, per altro, che considero volontario non soltanto chi presta il proprio aiuto, ma anche chi ha il coraggio di evidenziare ciò che non funziona.

Credo che quando si parla di strategia dell'attenzione, si parli molto anche di prevenzione e quindi sia indispensabile prevedere per i giovani lo svolgimento di attività concrete, che permettano loro di crescere. Questo vuol dire operare in un grandissimo ventaglio di settori, dalla scuola alla politica sociale, all'economia, al lavoro, oppure anche attraverso interventi sull'urbanistica, che sembrano tanto lontani dai minori o anche dai giovani, mentre in realtà determinano la qualità della vita di tutti, poiché non ha molto senso progettare grandi e futuristici quartieri se questi diventano luoghi « disperati » perché mancano servizi sociali ed opportunità.

Per altro verso, rispetto alla necessità di un intervento complessivo riguardo ai minori, soprattutto con riferimento al Mezzogiorno mi domando cosa abbia di fronte un minore. Penso in particolare ad una cultura, molto diffusa, che identifica molto spesso il successo con soggetti che svolgono attività criminose, dalle quali derivano potere, ricchezza e rispetto. Spesso anche la politica non è molto distante da questi esempi ed io credo che lo Stato debba intervenire nei confronti di una tale cultura. Esempi negativi ne

abbiamo molti; penso, ad esempio, al modo in cui sono stati distribuiti i fondi nel Mezzogiorno. Credo che anche in questo settore debbano essere compiuti interventi, altrimenti sarà illusorio pensare di poter intervenire su culture che sono spesso recepite dai minori. Dunque, dare risposte alle questioni poste dai minori significa affrontare questioni di fondo.

Non sono pienamente d'accordo con quanto esposto poco fa dal collega Amalfitano poiché, se ritengo che, naturalmente, le emergenze debbono essere affrontate con progetti specifici, mi domando come si arrivi a tali emergenze. La risposta che personalmente do è che vi si arrivi perché molto spesso non si attuano gli interventi ordinari. Vorrei, dunque, fare in modo che si attuassero questi interventi ordinari, che sono quelli che di giorno in giorno dovrebbero dare risposta alle questioni che i minori pongono.

DANIELA MAZZUCONI. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro per la relazione molto dettagliata e molto ricca che ha svolto e che contraddistingue la sua personalità.

Vorrei poi fare alcune osservazioni e porre alcuni quesiti che non riguardano immediatamente la sfera della giustizia minorile, ma attengono soprattutto al versante della prevenzione. Voglio porli al ministro per gli affari sociali perché se c'è una cosa che auspico è che questo ministero, seppure con le difficoltà che la senatrice Jervolino faceva presente, riesca a poco a poco ad assumere una consistenza che valga più delle somme di denaro messe a disposizione e riesca, ad esempio nel caso dei minori, a svolgere una funzione di stimolo e di coordinamento complessivo di tutte le politiche che interessano i minori stessi, in particolare il disagio minorile.

Desidero anche precisare, in apertura di questo mio intervento, me lo consenta la collega Bevilacqua, che non condivido l'analisi un po' catastrofica che viene fatta della situazione; non ho l'impressione di

un'Italia in cui la questione dei minori non sia affrontata, in cui vada tutto male e che costituisca il fanalino di coda, rispetto all'Europa, per quanto riguarda l'evasione dell'obbligo scolastico. Credo, invece, che l'Italia sia partita da posizioni passate molto svantaggiate ma che il cammino compiuto debba essere riconosciuto in termini positivi.

Aggiungo, proprio per la tradizione che contraddistingue il partito ed il gruppo ai quali appartengo, di ritenere che la politica debba privilegiare, sì, quel disagio e quella difficoltà che ancora esistono, partendo però dalla constatazione positiva che quello compiuto è stato un lungo cammino, poiché inizialmente il disagio era assai maggiore che in altri paesi europei. Ritengo che ciò sia ricavabile dai dati e sia abbastanza incontrovertibile dal punto di vista storico.

Una considerazione che desidero fare in modo chiaro è la seguente: poiché ritengo che il discorso della devianza (o meglio, detto in termini positivi, della formazione dei minori e dei giovani) sia un discorso che vede svilupparsi una serie di sinergie educative tra la società, la scuola e tutti gli ambienti nei quali i giovani possono incontrarsi, mi sono spesso chiesta cosa possiamo noi « inventare » a livello di politica istituzionale affinché laddove ci sono le maggiori carenze queste sinergie vengano fuori comunque. Infatti mi pare che le maggiori difficoltà nel campo della prevenzione educativa si manifestino, certo, in quelle zone nelle quali maggiori sono la criminalità, la delinquenza, i problemi del lavoro e tutti gli altri problemi che sono stati ricordati dai colleghi; ma si manifestino anche nelle zone in cui, sia pure con estrema difficoltà, vi è una società che riesce a dar prova in qualche modo di una capacità educativa, che però la scuola da sola non riesce a conseguire. Le realtà meridionali, per esempio, sono quelle nelle quali più basso è il numero delle associazioni di volontariato, sportivo, culturale o di altro genere; e ciò significa che lì la società fatica a svilup-

pare un'attività che potrebbe essere di supporto educativo. Penso che a livello di politiche in campo istituzionale si debba individuare il modo per far scattare, appunto, queste sinergie.

Detto questo credo che non possiamo continuare ad ipotizzare che la scuola funzioni nelle zone in questione come se non fossimo in aree problematiche.

Il nostro modello di scuola - lo posso affermare anche in base alla mia precedente esperienza di insegnamento - è uguale indistintamente dalle zone alpine a quelle del Mediterraneo, indipendentemente dalle problematiche che possono insorgere nelle varie zone. Naturalmente ciò ha anche alcuni vantaggi, nel senso che non si offrono prodotti diversi alle diverse realtà, ma è anche vero che in alcuni casi particolarmente disagiati il servizio pubblico dovrebbe svolgere un'azione supplementare.

Da questo punto di vista non possiamo fermarci ad offrire una scuola sempre più informativa e specialistica, poiché va considerato e valutato l'aspetto educativo da offrire contemporaneamente a quello informativo. Naturalmente le difficoltà sono maggiori per le zone disagiate.

Personalmente ritengo che il ministro degli affari sociali potrebbe svolgere una concreta azione di coordinamento di queste politiche e pertanto al ministro Jervolino chiedo se dobbiamo continuare a pensare ad un servizio scolastico, magari a Napoli o a Palermo (ma lo stesso discorso vale per qualsiasi città italiana), che si limiti a fornire una attività che si svolga dalle 8 alle 13 e che sia indirizzata solo ad un buon insegnamento della storia e della geografia (il che rappresenta un diritto sacrosanto), senza affrontare anche il raccordo con i risvolti sociali o psicologici della vita dei ragazzi. Mi chiedo, davvero, se non sia il caso di pensare ad un modello di scuola diverso dall'attuale, anche perché attraverso la scuola stessa si riuscirebbe ad operare quel minimo di sostegno alla famiglia che, nelle condizioni che abbiamo considerato finora, i servizi pubblici non riescono ad assicurare.

Mi rendo conto che tutto questo può sembrare utopico, ma è pur vero che i ragazzi, almeno nella maggior parte dei casi, passano attraverso la scuola anche nelle zone ricordate. Qualcuno potrebbe obiettare che sarebbe improprio usare la scuola come luogo di raccordo con la famiglia anche per aspetti di carattere sociale, ma è pur vero che, in carenza di altri strumenti ed in una situazione di emergenza, non possiamo trascurare di usare questo mezzo per un sostegno effettivo alle realtà familiari.

Sono convinta che il problema di fondo riguardi le strutture, ma non solo queste. Può, infatti, accadere che in una zona disagiata la struttura scolastica sia perfettamente funzionante ma venga mal utilizzata o non riesca ad incidere nel problema preventivo; in tal senso aumentare il limite della scuola dell'obbligo a 16 anni non servirà a risolvere la situazione. Il rischio sarebbe quello di riuscire a costringere alcuni ragazzi a prolungare una situazione in cui non recepiscono nulla.

Ripeto, il discorso di fondo è quello relativo alla qualità del servizio scolastico; con questo non affermo che il personale della scuola non sa svolgere il proprio mestiere, ma dobbiamo chiedere a questo personale, per la parte di propria competenza, e ad altre figure che saranno identificate, di fornire un supplemento altamente qualitativo oltre al servizio fornito finora.

Altra questione che mi sembra utile considerare nel nostro dibattito odierno è quella relativa al minore in affidamento. Credo che il ministro Jervolino conosca bene questa problematica. Per una serie di esperienze personali maturate in Lombardia, quindi non in una zona a rischio, mi sono resa conto che il nostro sistema giuridico-legislativo è molto preciso; in questo senso abbiamo servizi che funzionano dal punto di vista formale in modo ineccepibile, ma poi non si riesce a controllare la qualità stessa dell'affido, sia in famiglia sia in comunità. In genere, le comunità appartengono al mondo del volontariato o nascono all'interno di espe-

rienze con caratteristiche private; e quando il settore pubblico promuove un affido non sa dove mettere – scusate l'espressione – i minori poiché nel momento dell'emergenza va bene qualunque cosa; in questo senso, si pone con molto rigore il problema del controllo della qualità del servizio educativo offerto dalle varie comunità; questo vale in generale per tutta la nazione, ma in modo particolare per quegli affidi che vengono realizzati nelle zone di maggiore disagio.

Se non si interviene in modo adeguato, si rischia di ottenere per i ragazzi solo un parcheggio per alcuni anni, ma non un percorso educativo. Dal punto di vista normativo, non credo vi siano ripensamenti da fare; il problema è di controllare il conseguimento di obiettivi precisi, senza reprimere una esperienza che dal punto di vista sociale costituisce, o dovrebbe costituire, un arricchimento per i ragazzi. Ripeto, se non si affronta questo problema, si continuerà ad avere uno spreco enorme di risorse.

Da questo punto di vista, ritengo necessario che il Ministero degli affari sociali proceda – non so se ha gli strumenti per farlo – ad un vero e proprio controllo del funzionamento del servizio sociale pubblico. Siamo riusciti, infatti, ad avere una serie di operatori sociali pubblici, però mi sembra che questi si siano burocratizzati, il che significa che vi è soddisfazione formale di quanto richiesto dalla legge ma non di quello sostanziale relativo ai bisogni sociali. Si tratta di un problema che va affrontato con analisi che riguardano anche l'eventuale logorio psicologico al quale vanno incontro coloro che si occupano di questa attività sociale.

Espresso, dunque, il mio più ampio rispetto per le figure che si impegnano nel servizio sociale pubblico, resta tuttavia da risolvere questa questione, altrimenti continueremo a trovarci di fronte a situazioni anche abbastanza ridicole, per cui poiché è necessario, ad esempio, che la famiglia del minore sia pienamente coinvolta, anche là dove vi sono gravi carenze educative dei genitori o questi sono

assenti: se i genitori stessi non si presentano spontaneamente al servizio pubblico quest'ultimo non prende in carico il minore o la famiglia. I problemi, infatti, sono anche questi: poiché la norma prevede che il servizio sociale pubblico intervenga solo in determinate circostanze, non è possibile assumere certe iniziative. Esistono sicuramente dei motivi per cui questo debba avvenire ed io non li contesto; ma la sensazione che nel complesso si riceve, parlando con le comunità o con i gruppi di volontariato, è che il servizio sociale pubblico, che pure si è arricchito nel corso degli anni di molte figure ed è, dal punto di vista formale, in una buona situazione, tenda tuttavia sempre più ad una maggiore burocratizzazione. Dunque il problema della qualità del servizio sociale, in particolare nelle zone a rischio di cui ci stiamo occupando, mi pare vada anch'esso affrontato; anche in questo caso non per colpevolizzare l'operatore, ma, caso mai, per valorizzare quanto di positivo è stato già fatto e per trovare soluzioni che consentano di conseguire gli obiettivi più velocemente.

Sono queste considerazioni di carattere generale, ma che credo debbano avere risposta, a maggior ragione, in quelle zone nelle quali i problemi sono più gravi.

Una domanda desidero, inoltre, porre riguardo alla questione del perseguimento delle evasioni dall'obbligo scolastico, lasciando per ora sullo sfondo il problema della mortalità scolastica nel biennio della scuola superiore, che riguarda un po' tutte le realtà italiane, anche se con maggior forza le regioni meridionali. Francamente, non mi sfugge il motivo delle evasioni, che è riconducibile alle condizioni sociali; ma non riesco a capire quali difficoltà incontrino nelle regioni meridionali le autorità preposte a reprimere questo fenomeno. Sicuramente la risposta si trova nella situazione sociale di queste regioni, ma a me che non vivo in quella realtà e la conosco soltanto attraverso ciò che leggo sui giornali, sembra che vi sia anche una sorta di rassegnazione

rispetto al fatto che nel sud, comunque, l'evasione dall'obbligo scolastico sia più alta. Posta l'esistenza di questa rassegnazione, probabilmente anche in questo caso ci si avvia verso una gestione burocratica del perseguimento dell'evasione e non, invece, verso un perseguimento reale, necessario non tanto perché viene violata una legge dello Stato, quanto perché se non si persegue l'evasione dall'obbligo scolastico si privano i minori di un'altra opportunità educativa. Anche su questo argomento, che conosco, desidererei avere qualche chiarimento da parte del ministro, perché non vorrei che, ancora una volta, avessimo prodotto leggi molto belle, ma con scarsa possibilità di applicazione proprio a causa di una rassegnazione burocratica che finisce con il rallentare, se non bloccare, la macchina dello Stato. Siccome quello di cui ci stiamo occupando è un problema troppo importante per permettere che venga coperto dalla ruggine dell'apparato burocratico, credo davvero che delle soluzioni vadano trovate e perseguite con il massimo rigore.

**PRESIDENTE.** Prima di lasciare la parola al ministro, vorrei riallacciarmi alla preoccupazione, manifestata dall'onorevole Mazzuconi, di una burocratizzazione di alcuni servizi, per stanchezza o perché il modo di funzionare si va comunque sclerotizzando. Non vorrei, però, che questa preoccupazione si estendesse alle strutture stesse.

Mi spiego meglio: parlando di un sistema di intervento per la prevenzione e per una politica di sostegno al benessere giovanile, ci troviamo di fronte alla questione degli strumenti da utilizzare e molto spesso esprimiamo il timore che debbano essere utilizzate strutture burocratiche. Su questo punto dobbiamo essere chiari per non cadere in una serie di equivoci: siamo tutti contrari alla burocratizzazione di certi interventi che implicano creatività, immediatezza, fantasia, grande motivazione, implicano cioè tutta una serie di impegni partecipati che sono l'esatto opposto della maniera in cui con-

cepiamo la burocratizzazione, cioè mancanza di fantasia, mancanza di capacità di iniziativa, mancanza di desiderio di fare determinate cose; poiché, tuttavia, il termine burocratizzazione può anche essere applicato alla struttura in quanto tale, vorrei che si facesse una precisazione e chiedo al ministro, che tra l'altro ha funzione di coordinamento, se riesca ad attivare tale coordinamento per una politica trasversale che coinvolga il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero della giustizia, la Guardia di finanza, i comuni, insomma una varietà incredibile di istituzioni ed iniziative. Chiedo al ministro se riesca a coordinare questa molteplicità di interventi possibili e necessari, nonché di istituzioni che li dovrebbero attuare senza disporre di una struttura che in senso stretto è burocratica, poiché richiede collegamenti con i vari momenti istituzionali.

Bisogna essere molto chiari, lo ripeto, perché una cosa è stabilire se la burocrazia sia o non sia necessaria, altra cosa è se questa funzioni senza fantasia, senza creatività, senza spirito di impresa, fino a spegnere le ragioni stesse della sua presenza. E per noi è importante capire come possa funzionare il coordinamento senza strumenti e senza presenze negli altri ministeri.

Un po' tutti i colleghi hanno parlato di zone a rischio o degradate e si sono domandati come sia possibile far scattare le sinergie e come si possa intervenire, attraverso la strumentazione che stiamo cercando di mettere a punto, nelle zone particolarmente degradate ed a rischio, posto che in Italia vi sono situazioni diverse tra loro; condivido tali impostazioni. Inoltre, per quanto riguarda i finanziamenti specifici e gli scarsi fondi per le politiche sociali, cui faceva cenno l'onorevole Bevilacqua, credo effettivamente che vi siano progetti particolari che richiedono fondi *ad hoc*.

Però l'esperienza che abbiamo fatto nel Mezzogiorno relativamente agli interventi straordinari, ai fondi speciali, ai progetti mirati ha rappresentato, e po-

trebbe rappresentare, più un danno che un utile.

A mio avviso, dovremmo semplificare l'iter procedurale relativo alle gare di appalto - che attualmente vengono svolte dalle regioni, dalle sovrintendenze, dai comuni, dalle province eccetera - affidandole esclusivamente ai comuni, in modo da avere controlli efficaci e rigorosi proprio dal punto di vista della gestione degli interventi in questione.

Ripeto, vedo con diffidenza l'espandersi di progetti mirati o l'istituzione di fondi speciali, poiché ritengo più corretto l'uso abitudinario dell'intervento ordinario. Dico queste cose anche perché sono convinto che le questioni dei minori, o in genere dei giovani e di tutto ciò che riguarda l'aspetto sociale, sono, per loro natura, trasversali e non possiamo pensare di risolverle solo con finanziamenti specifici. Ad esempio, le misure relative al condono fiscale possono rappresentare la ciliegina sulla torta ma non certo la struttura portante di una spesa ordinaria.

L'onorevole Mazzuconi ha sostenuto che la scuola dovrebbe articolarsi in maniera specifica, soprattutto in alcune zone, magari tramite *budget* speciali da istituire, appunto, per le zone a rischio da affidare ad un coordinamento unitario. In sostanza, il progetto mirato dovrebbe essere canalizzato alla realizzazione di obiettivi precisi, pur all'interno di una spesa ordinaria per la scuola e per i servizi sociali che corre indipendentemente dallo stesso progetto mirato.

In questo senso non ritengo necessario istituire i portafogli per i dicasteri che ne sono sprovvisti, poiché sono convinto che basterebbe un'azione di coordinamento della struttura governativa che renda veramente disponibili - cioè senza spirito autarchico - i dicasteri che hanno il cosiddetto portafoglio. In tale ottica potrebbe essere sufficiente affidare la spesa solo al Ministero del tesoro, lasciando l'azione di coordinamento agli altri dicasteri di settore che potrebbero inquadrare la loro azione all'interno di dipartimenti verticali od orizzontali: tutti i problemi della scuola dovrebbero far capo al mini-

stro della pubblica istruzione, tutti quelli dei giovani dovrebbero riguardare la competenza del ministro degli affari sociali, la parte della spesa pubblica dovrebbe riguardare un'azione di coordinamento e di concerto trasversale o verticale.

Si tratta forse di una mia divagazione, comunque il problema esiste, nel senso che, una volta affrontato un determinato problema, si rischia di non risolverlo per carenza di *budget* da parte dei ministri competenti. La mia è pertanto una sollecitazione ad un vero e proprio scambio di opinioni sulla questione di fondo dell'avere o meno un portafoglio da parte di un dicastero specifico, perché ciò può congelare o addirittura rendere incompatibile l'azione di coordinamento del Governo nella sua collegialità, senza la quale alcuni problemi finiscono per essere isolati o non risolti.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Ministro per gli affari sociali*. Accetto l'interessante provocazione del presidente, premettendo alcune osservazioni che desidero fare a titolo personale e che nascono dalla esperienza maturata sui problemi istituzionali di cui questa Commissione è competente, riservandomi di rispondere analiticamente ad alcuni aspetti trattati dai colleghi nel dibattito odierno.

Per quanto mi riguarda, sono anch'io profondamente convinta della logica dell'intervento ordinario, poiché la struttura istituzionale di uno Stato deve essere tale - salvo in caso di assoluta emergenza - da non rendere necessario il ricorso all'intervento straordinario.

Per quanto riguarda la proliferazione dei dicasteri, debbo dire che non la ritengo una via corretta, poiché non credo che le cose potranno andare meglio quando all'interno del Governo vi saranno 40 ministeri invece di 30. Debbo dire che all'interno del quadro istituzionale del nostro paese manca del tutto la linea delle istituzioni della solidarietà; infatti, al di fuori di stanziamenti specifici, la struttura portante dell'attività sociale

del nostro paese è vecchia di un secolo, poiché è legata alla legge Crispi del 1890.

Da questo punto di vista, si comprende come l'intervento ordinario non possa essere adeguato, poiché non è pensato per la realtà attuale e si pone in modo completamente diverso rispetto ad una cultura che non è più quella dei diritti di cittadinanza o cose del genere.

Viviamo un momento interessante dal punto di vista istituzionale e personalmente cerco di imprimere alla mia attività tutto il potere di cui dispongo per potenziare questa linea di indirizzo. Con la legge n. 142 è stato approvato nel 1990 il nuovo assetto dei poteri locali ed è stata ribadita la titolarità dei comuni per quanto riguarda le politiche sociali. Il Parlamento sta portando avanti la riletura del servizio sanitario nazionale, cioè la legge n. 833 del 1978. Anche in questo caso o le istituzioni della politica sociale nascono armonicamente rispetto al nuovo assetto dei poteri locali e al nuovo assetto dell'intervento sanitario, oppure il problema sociale resterà schiacciato e si continueranno a dare risposte di natura sanitaria costose ma non aderenti ai bisogni sociali del cittadino. Di qui l'urgenza di una legge-quadro di riforma dei servizi sociali.

Detto questo ed andando avanti ancora un poco, affronto il discorso del coordinamento. Mi pare abbia ragione il presidente nel dire che il coordinamento è prima di tutto problema di cultura di governo, nel senso che credo nessun ministro - neanche quelli che hanno potere effettivo e sono, quindi, in una situazione diversa dalla mia - dovrebbe immaginare di essere titolare di un potere assoluto o titolare di un progetto settoriale, ma dovrebbe considerarsi parte di un gioco istituzionale più complesso e trasversale, che è il gioco del Governo e che - come diceva giustamente il presidente Savino - va coordinato, in base alla legge n. 400 del 1988, da parte della Presidenza del Consiglio.

Certo è, però, che a volte le leggi hanno anche il compito di facilitare, per così dire, la nascita di una cultura istitu-



zionale. A questo riguardo posso dire di aver fatto l'esperienza dei due tipi di coordinamento possibili: quello esercitato sulla base soltanto di un decreto del Presidente del Consiglio di ministri - è il caso del coordinamento della politica per i minori -, che è estremamente difficile perché il collega interessato può non rispondere, rendendo impossibile andare avanti, e quello che trova il fondamento in una legge - è il caso della legge sulla droga, la n. 162 - la quale fa sorgere determinati obblighi in capo ai soggetti da coordinare. Devo dire che in questo secondo caso, anche là dove non c'era cultura di governo, la possibilità di esercitare il coordinamento è stata non dico facilissima, ma percorribile. Peraltro, a prescindere dal fatto che io abbia esercitato bene o male il mio compito - poiché ora non stiamo esprimendo un giudizio sulle scelte di metodo o, peggio ancora, sul merito -, rilevo che è stato per me di estremo aiuto il dover presentare una relazione al Parlamento, quindi il poter dire ai miei colleghi che entro una certa data dovevo predisporre una relazione e l'avrei comunque fatto, per cui chi avesse voluto far parte della partita e giocarla avrebbe reso conto al Parlamento del gioco fatto, chi avesse deciso di non giocare avrebbe comunque dovuto darne atto. Se, a titolo del tutto personale, posso dare un consiglio, sapendo tra l'altro che state lavorando ad un disegno di legge che prevede alcune forme di coordinamento istituzionale, vi esorto a fondare il discorso sulla legge ed a prevedere il massimo numero possibile di relazioni al Parlamento, poiché rappresentano un forte momento di stimolo.

A prescindere da ciò - e sono queste le ultime considerazioni che faccio su questo punto - esistono comunque dei punti caldi e delle zone di grande emergenza rispetto alle quali l'intervento ordinario è certamente molto difficile. L'onorevole Bevilacqua parlava di Corviale e di Tor Bella Monaca, a me venivano in mente lo Zen Due di Palermo o Poggio Reale a Napoli: queste come tante altre sono situazioni rispetto alle quali la lo-

gica ordinaria probabilmente non serve più, ma allora bisogna andare avanti con coraggio. Io ho provato timidamente ad avanzare un'idea che non è stata accolta: visto che esiste in capo al Governo un potere di ordinanza per emergenze di natura metereologica o altro, perché non pensare anche, in via del tutto temporanea ed eccezionale, ad un potere di ordinanza per far fronte ad alcune emergenze sociali? Perché il terremoto è fatto gravissimo, ma...

PRESIDENTE. Ma lo è anche quello quotidiano dello sfaldamento sociale.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Ministro per gli affari sociali*. Infatti, quello che succede a Taranto non credo sia meno grave.

Per quanto riguarda il problema dei fondi, sono anch'io fermissimamente del parere che questi attengano il più possibile alle istituzioni che sono deputate ad agire, altrimenti tra progetti trasversali e quant'altro la stessa trasparenza della spesa sociale riesce difficilissima.

PRESIDENTE. Bisogna finanziare il progetto.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Ministro per gli affari sociali*. Indubbiamente debbono essere portate avanti due linee. Una è quella di un certo qual aumento dei fondi per la spesa sociale e non credo di dire nulla di scandaloso nel ricordare che tutte le ricerche parlano di un 1 per cento del prodotto interno lordo dedicato alla spesa sociale; peraltro questo è un malcostume non soltanto dello Stato, dal momento che a livello di amministrazioni regionali - di qualunque colore esse siano - questa percentuale non aumenta troppo e certo con un 1 per cento del PIL non si può fare una politica sociale moderna.

L'altro discorso sul quale deve essere compiuta una certa riflessione è quello relativo all'articolo 81 della Costituzione. Sono convinta che il rispetto formale e sostanziale di questo articolo sia sempre, e non solo nell'attuale momento di forte

disavanzo pubblico, imprescindibile; tuttavia, un meccanismo un pò meno ragionieristico per calcolare la copertura di cui all'articolo 81 deve pur essere inventato e credo che ciò costituisca una grossa sfida anche sul piano culturale. È infatti evidente che qualsiasi intervento di prevenzione è un intervento di spesa; però non credo che sia né utopia né trasferimento dal piano dei buoni sentimenti al piano della corretta amministrazione l'affermare che costituisce anche un risparmio di spese future. Se non si riesce in qualche modo a recepire questo concetto all'interno dei nostri meccanismi istituzionali, non si potrà mai progredire.

Fatte queste considerazioni – e mi scuso per la semplicità con cui mi sono espressa – vorrei dire all'onorevole Amalfitano che comprendo fino in fondo la sua passione e il suo allarme, come capisco quanto poco ci sia di campanilistico nel suo ragionamento. Io sono nata a Napoli, ma non in via dei Mille né a Posillipo; sono nata in pieno quartiere Pendino, cioè tra Forcella e la Duchesca, e questo può far capire quanto il problema dei ragazzini che vendono sigarette di contrabbando mi sia poco estraneo, così come poco mi è estraneo il problema dei ragazzini coinvolti in altri tipi di attività. Egli ha prospettato la possibilità di emanare tramite decreto-legge almeno parte delle disposizioni previste dal disegno di legge n. 5298 ed io gli rispondo che è quanto ho tentato di fare. Ho tentato in seno al Consiglio dei ministri di portare avanti questa proposta, ma onestamente devo ammettere che non ci sono riuscita; così come non sono riuscita ad avere a disposizione un fondo maggiore. Ringrazio, anzi, il gruppo di cui fa parte l'onorevole Bevilacqua, così come gli altri gruppi che hanno votato a favore dell'emendamento che prevedeva uno stanziamento, visto che il disegno di legge finanziaria così come varato il 30 settembre dal Consiglio dei ministri non lo prevedeva affatto.

Poca cosa, sono quei 125 miliardi, comunque, se si riuscisse ad approvare rapidamente questo stanziamento, riusci-

remmo a creare un sistema che sarà difficile « dimenticare » nei prossimi iter delle leggi finanziarie anche da parte dei tre ministri finanziari. Bisogna però stare attenti ad una norma specifica del disegno di legge in questione: il finanziamento si poggia sul fondo per lo sviluppo delle politiche sociali; personalmente mi auguro che sia possibile rifinanziare tale fondo per la parte che riguarda il fronte dei minori, ma anche che lo stesso vada a costituire l'asse portante di quel « fondo sociale » del quale molti gruppi parlamentari hanno chiesto l'istituzione.

Sempre rispondendo alla onorevole Bevilacqua, anch'io vorrei dire (come ha sostenuto la onorevole Mazzuconi) che non si può contestare la gravità di una serie di fenomeni, senza però dimenticare i punti dai quali siamo partiti. Quando sono entrata in Parlamento, nel 1979, la mortalità infantile si attestava ad esempio su tassi molto alti, che sono scesi rapidamente. Oggi giustamente ci occupiamo – e dobbiamo farlo con coraggio – di obbligo scolastico, ma non dobbiamo dimenticare che, rispetto ai dati del primo dopoguerra, il numero dei ragazzi che frequentano la fascia scolastica dell'obbligo è salito moltissimo. Naturalmente la tendenza odierna è quella di andare oltre il limite dei 14 anni attuali.

Pur continuando ad andare avanti, non possiamo tralasciare di valutare i dati dai quali siamo partiti. Certamente è importante la strategia dell'attenzione alla quale faceva riferimento poco fa la onorevole Bevilacqua. Del resto il lavoro svolto in questi ultimi tempi da questa Commissione parlamentare (ed in parte al Senato, con la Commissione d'indagine sulla condizione e dignità sociale dell'anziano) rappresenta un elemento qualificante proprio per ravvivare tale strategia relativamente ai problemi sociali che spesso rieschiano di essere metapolitici, cioè lanciati nell'utopia, o subpolitici, cioè concepiti come interventi assistenziali piuttosto che come diritto dei cittadini.

Sempre per quanto riguarda il disegno di legge n. 5298, il coinvolgimento dei

comuni e delle regioni è decisamente pieno, anzi si è cercato di non far proliferare aspetti burocratici in senso negativo.

Desidero rassicurare la onorevole Mazzuconi su un altro punto (e lo faccio con un minimo di speranza): all'ordine del giorno dell'Assemblea del Senato sarà iscritto nella prossima settimana il disegno di legge-quadro sul volontariato (la Commissione affari costituzionali lo ha votato all'unanimità); spero che le nubi politiche che sono comparse possano schiarirsi nei giorni che rimangono fino a tale data; ribadisco che l'attenzione del Governo sulla materia del volontariato non andrà mai a scapito di uno sviluppo della politica delle istituzioni, così come è lo stesso settore del volontariato a chiedere; in tal senso la logica conflittuale o sostitutiva è definitivamente tramontata.

Molti dei problemi sollevati dalla onorevole Mazzuconi sono reali e personalmente sono da me condivisi fino in fondo. Credo che con una moderna legge-quadro di riforma dei servizi sociali sarebbero automaticamente risolti; inoltre la possibilità di fare un monitoraggio dei bisogni scolastici anche a livello territoriale, avendo in mente un progetto preciso di sviluppo, sarebbe enormemente facilitata dall'approvazione di tale provvedimento. Anzi, debbo dire che non riesco ad immaginare altri strumenti istituzionali. Naturalmente non sono il ministro della pubblica istruzione e mi pronuncio a titolo personale, comunque posso dire che tutti gli sforzi che possiamo fare debbono rientrare nell'ottica della scuola che immagina la onorevole Mazzuconi, cioè un tipo di scuola che operi una prevenzione educativa senza dare solo del nozionismo o cultura astratta che non si interessa con i problemi reali del territorio.

Non ho mai insegnato, onorevole Mazzuconi, però ho una esperienza di quattordici anni come presidente di un Consiglio d'istituto; conosco tutte le difficoltà e le delusioni che esistono sugli organi di governo democratico della scuola; forse la mia è un'affermazione utopica, ma debbo dire che, malgrado tutto, continuo a credere nel ruolo di questi organi, che possono rappresentare uno strumento pre-

zioso per il futuro (magari rivitalizzandoli di speranza).

Per quanto riguarda l'affido ed i problemi connessi, vorrei ricordare che quando, nel 1983, tutte le forze politiche del Parlamento votarono all'unanimità la legge sull'adozione, vi erano grandi speranze sull'istituto dell'affido. Oggi la situazione è veramente preoccupante: come ha sottolineato la onorevole Mazzuconi, spesso non si riesce a controllare la qualità dell'affido. Inoltre, va ricordato che in alcune regioni l'affidamento familiare non è neanche decollato. Mentre in Lombardia il numero degli affidamenti familiari è superiore rispetto a quello relativo agli istituti (quindi almeno il meccanismo, indipendentemente dalla qualità dell'affido stesso, si è messo in moto), nelle regioni dell'Italia meridionale il numero degli affidi familiari è ancora inferiore rispetto a quelli presso istituti. A questo punto, non vorrei che i commissari pensassero che mi sono fissata sulla validità della legge-quadro di riforma dei servizi sociali; però debbo dire che anche qui, se non vi è un servizio sociale che seleziona in qualche modo le famiglie affidatarie, che le sostiene nel momento in cui l'affido viene effettuato, adoperando anche i consultori familiari recuperati a fare qualcosa di più dei semplici ambulatori, non si potranno attuare interventi a monte sulle famiglie.

Sempre nell'ambito di questo problema, va sottolineata la necessità di praticare due interventi: seguire il minore e seguire anche la famiglia. La logica dell'affido si basa infatti sull'allontanamento temporaneo del minore da una famiglia in difficoltà e sul contemporaneo aiuto a tale famiglia; perciò anche in questo caso non si potranno migliorare le cose senza una legge-quadro di riforma dei servizi sociali.

Nell'ambito della Conferenza Stato-regioni si è cercato di procedere ad una vera e propria attivazione delle regioni affinché, con gli strumenti di cui dispongono, possano preparare le condizioni per far aumentare il numero degli affidi familiari, qualificandone l'espletamento.

Non aggiungo altro. Credo siamo tutti d'accordo su cosa debba intendersi per burocratizzazione in senso negativo. Per quanto riguarda i controlli, inoltre, mi sembra di aver già esposto quali siano i limiti del lavoro che ho svolto. Sono cosciente di non aver fornito risposta risolutiva ad alcuno dei quesiti che mi avete posto, ma credo che neanche voi aspettate questo da me; ho fornito solo il contributo di una piccola esperienza e ringrazio tutti per l'ascolto.

**PRESIDENTE.** Siamo noi che ringraziamo il ministro Jervolino per l'esauriente esposizione odierna e per il no-

tevole contributo fornito alla soluzione dei problemi giovanili, pur nella ristrettezza dei mezzi a sua disposizione.

**La seduta termina alle 17.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI*

**DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali l'8 marzo 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO