

## COMMISSIONE XII

## AFFARI SOCIALI

54.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 19 MARZO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIORGIO BOGI

## INDICE

	PAG.
<b>Disegno di legge</b> (Discussione e rinvio):	
Interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose (5298) .....	3
Bogi Giorgio, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 11, 13
Artioli Rossella (gruppo PSI), <i>Relatore</i> .....	3
Benevelli Luigi (gruppo comunista-PDS) .....	10
Bertone Giuseppina (gruppo sinistra indipendente) .....	10
Colombini Leda (gruppo comunista-PDS) .....	6
Gramaglia Mariella (gruppo sinistra indipendente) .....	8
Jervolino Russo Rosa, <i>Ministro per gli affari sociali</i> .....	11
Sanna Anna (gruppo comunista-PDS) .....	9
Saretta Giuseppe (gruppo DC) .....	5

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15,40.**

ALDO GABRIELE RENZULLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose (5298).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose ».

L'onorevole Artioli ha facoltà di svolgere la relazione.

ROSSELLA ARTIOLI, *Relatore*. Il disegno di legge al nostro esame risponde in modo tempestivo ed opportuno ad una battaglia condotta da questo ramo del Parlamento per inserire una apposita voce nella legge finanziaria del 1991 per gli interventi a favore dei minori; battaglia intrapresa da tutti i gruppi politici in prima battuta all'interno di questa Commissione, poi in sede di Commissione bilancio ed infine in Assemblea.

Il provvedimento in questione costituisce, a mio avviso, una risposta concreta alle nuove indicazioni fornite dalla cultura giuridica circa la non punibilità del minore e la depenalizzazione. A questa nuova politica, ai sensi del nuovo codice di procedura penale, la criminalità organizzata ha subito risposto con un reclutamento scientifico e programmato dei minori per attività criminose. A tale

riguardo, i dati provenienti dalle prefetture, dalla stessa magistratura, dai tribunali dei minori sono allarmanti e riguardano il coinvolgimento di ragazzi giovanissimi in attività criminose prima come vittime poi come complici nel reclutamento.

A fronte di tale situazione la risposta è stata duplice: inasprimento delle pene per coloro che sfruttano i minori per attività criminose e concrete misure di prevenzione. Proprio per l'attività di prevenzione, da attuarsi sulla base di progetti precisi e puntuali che vedono coinvolti i soggetti istituzionali più rappresentativi, sono stati stanziati appositi fondi pari a 125 miliardi per il triennio 1991-1993.

Inoltre, in attesa della legge-quadro sull'assistenza, che comporterà un riordino complessivo dal punto di vista giuridico e normativo, ritengo importante individuare interventi prioritari, come è già stato fatto con la legge sulle tossicodipendenze e come si sta facendo con le proposte di legge in materia di *handicap*.

L'impostazione di questo disegno di legge, pertanto, non è di mero e puro assistenzialismo, ma di un'utile e positiva promozione sociale.

Il provvedimento si sviluppa secondo alcune direttrici ben precise. Innanzitutto, emerge il coinvolgimento degli enti locali, delle organizzazioni di volontariato nonché delle cooperative di solidarietà sociale. In secondo luogo, è prevista l'erogazione di contributi per progetti di sostegno realizzabili in tempi brevi, previo filtro delle prefetture.

La terza direttrice lungo la quale si muove il disegno di legge è l'istituzione di un'apposita commissione con funzioni

propositive circa la concessione dei contributi richiesti. Tale commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduta dal ministro per gli affari sociali ed è composta, oltre che dal presidente e da un funzionario della Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia e della pubblica istruzione, nonché da tre rappresentanti delle regioni e dei comuni. Si tratta, quindi, di una commissione snella, con compiti innanzitutto propositivi circa la definizione dei criteri e dei requisiti e di filtro al fine della individuazione delle domande.

Inoltre, viene stabilito che entro il 30 marzo di ciascun anno devono essere inoltrate le domande da parte dei soggetti destinatari dei contributi ed entro 30 giorni dalla formulazione della proposta da parte della suddetta commissione, il ministro dell'interno deve erogare i fondi. A tale proposito, chiedo al ministro se non sia opportuno, proprio al fine di accelerare i tempi, introdurre un termine finale per la proposta della commissione circa la concessione dei contributi.

Il disegno di legge al nostro esame contiene quattro proposte precise; esso ha un contenuto politico, non burocratico, e chiede lo snellimento delle procedure ed un intervento immediato da parte della commissione e dei ministeri competenti in materia.

In primo luogo, la costituzione delle comunità di accoglienza, una soluzione che potrebbe costituire il male minore, per i ragazzi che devono essere allontanati dalla famiglia; ciò non soltanto in conformità a quanto disposto dalla legge sull'adozione n. 184 del 1983 (rispetto alla quale vari gruppi politici stanno proponendo modificazioni), ma anche nei casi in cui i magistrati ritengano che i minori non debbano continuare a vivere nell'ambito familiare. Queste comunità consentono il distacco del minore senza il totale abbandono della famiglia di origine, e ciò rappresenta un punto di riferimento per il comportamento futuro del ragazzo.

Vi è poi un altro insieme di proposte, recepite in questo disegno di legge, riguardante l'assistenza sociale alle famiglie, affidata anche ai comuni nei modi e nei tempi che si riterranno più opportuni; è importante che tale assistenza sia assicurata al nucleo familiare prima, dopo e durante il reinserimento del minore. Ciò è previsto in modo specifico più nell'articolato del provvedimento, che non nella relazione tecnica allegata, che sembra privilegiare soprattutto la fase del reinserimento del giovane e non tutte le fasi temporali correlate alla situazione di rischio. A mio avviso, questo tipo di aiuto dovrebbe essere prestato anche nella fase precedente, per evitare che il minore sia sradicato e distaccato dalla famiglia.

Un ulteriore impegno da parte dei ministeri in materia di prevenzione rispetto ad attività criminali compiuti dai minori riguarda i centri d'incontro e d'iniziativa sociali di sostegno agli enti già esistenti. La loro azione potrebbe essere svolta soprattutto nei quartieri e nelle zone delle metropoli ad alto rischio; anche in questo caso, l'attività verrebbe regolata attraverso una convenzione tra i vari centri ed i comuni.

Inoltre, nel conseguimento di tali obiettivi dev'essere coinvolto in modo puntuale il mondo della scuola, costruendo, per esempio, edifici scolastici in grado di ospitare attività di socializzazione, al di fuori del normale orario di lezione. Al riguardo, ritengo che la scuola dovrebbe divenire sempre più momento terminale di un percorso formativo che ci auguriamo venga portato a sedici anni. Questa innovazione, insieme alle iniziative di socializzazione, rappresenta un intervento che dev'essere realizzato nell'ambito delle strutture scolastiche, ma — ripeto — non nell'orario riservato ai corsi, con la collaborazione ed il consenso delle autorità competenti.

Per far fronte all'insieme di queste proposte e finalità, sono stati stanziati 25 miliardi di lire per il 1991, e 50 miliardi di lire per il 1992 ed il 1993.

Ritengo particolarmente significativa la normativa di cui agli articoli 4 e 5,

perché, pragmaticamente, non prevedono l'acquisizione dei beni dello Stato, ma la loro concessione in uso. Infatti, i beni demaniali o di proprietà delle regioni, delle province e degli altri enti locali, potrebbero essere concessi in uso agli stessi comuni o alle associazioni di volontariato per un periodo non inferiore a 10 anni, qualora essi siano finalizzati all'educazione ed all'istruzione dei minori. In sostanza, si può parlare di un uso sociale del patrimonio statale, prevedendo anche la possibilità di una ristrutturazione degli immobili che, altrimenti, resterebbero abbandonati a loro stessi.

Queste sono le linee-guida del disegno di legge al nostro esame, che si concretizzeranno in una serie di norme di prevenzione; nel sostenere, quindi, la validità di questo provvedimento, auspico che la Commissione proceda alla sua rapida approvazione.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**GIUSEPPE SARETTA.** Signor Presidente, a nome del gruppo democratico cristiano esprimiamo vivo apprezzamento per l'impegno e la prontezza dell'intervento del ministro per gli affari sociali, pur nella difficoltà di un dicastero che stenta ad individuare risorse sufficienti, egli ha sostenuto in sede di programmazione le sue intenzioni e, puntualmente, il Governo ha presentato questo provvedimento.

L'onorevole Artioli nel suo intervento ha introdotto apprezzamenti sulla cultura giuridica che oggi esiste nei confronti dei minori per quanto riguarda la loro non-punibilità, nella considerazione che il verificarsi di determinati eventi non attingono alle responsabilità individuali del singolo, ma ad un sistema ed un modo di vivere dei giovani. Certamente accanto a questo dobbiamo rilevare quale sia oggi la realtà della criminalità e dell'assoluta indifferenza rispetto a tanti ragazzi che si trovano a vivere, convivere o sopravvivere all'interno di un mondo che fa del sopruso una pratica quasi quotidiana.

Credo che non sia questo il luogo, né abbiamo gli strumenti per poter effettuare una disamina del fenomeno, presente in particolare in alcune aree del nostro paese. I colleghi mi consentano, comunque, di sottolineare lo sforzo compiuto dai vari governi del nostro paese, da quello nazionale a quelli locali, per vincere questa battaglia. Non è — probabilmente — sufficiente mettere in campo strumenti di tipo riparatorio o di simile natura, essendo piuttosto necessario procedere verso una riconversione di alcuni valori presenti nella nostra società. Qualora continuassimo ad affidare i giovani alla cultura del consumo o del benessere *tout-court*, svincolandoli da un sistema compiuto di valori, diventerebbe sempre più difficile recuperare il modo di costruire la solidarietà nella legalità. Se il modello offerto consiste nell'avere qualcosa, piuttosto che nell'essere qualcuno, anche interventi di questo tipo finirebbero per rappresentare un tentativo disperato di riportare la normalità in qualche settore limitato. Non possiamo in ogni caso guardare inerti i ragazzi che vengono utilizzati (una volta si parlava di « carne da cannone », oggi di « carne da macello ») dalla mafia o da altre organizzazioni criminali.

A me pare che gli interventi proposti dal disegno di legge siano più che opportuni, perché sono particolarmente qualificati e idonei a intervenire sugli snodi più importanti.

Per quanto riguarda le comunità di accoglienza, è stato ben detto che i giovani debbono essere allontanati dalle rispettive famiglie. Quante volte sui giornali ci accorgiamo che nella solitudine nella disperazione, nel bisogno più evidente, nella carenza della più che minima dignità, dentro la famiglia e anche attraverso la violenza della costrizione si avviano giovani, bambini e bambine alla prostituzione, al furto, al commercio della droga, al contrabbando delle sigarette e via dicendo. Questa situazione si assesta nelle coscienze, diventando quasi la normalità del vivere. Credo che sia giusto allontanare temporaneamente dall'ambito

familiare questi minori, ma è chiaro che non è possibile affidare solo all'allontanamento la riproposizione di un modello più vero del vivere.

Vi sono poi gli interventi a sostegno delle famiglie. Anche in questo caso dobbiamo andare incontro ai bisogni materiali, oltretutto a quelli di tipo sociale e morale. Attraverso gli assistenti sociali e gli educatori occorre attuare un intervento di natura anche pedagogica nei confronti delle famiglie. Occorre svolgere un'attività nell'ambito dei centri di incontro e un'iniziativa di previdenza sociale nei quartieri a rischio.

Io provengo da una regione dove probabilmente questo fenomeno si fa sentire poco, almeno non è così evidente, ma non escludo che in qualche area metropolitana delle regioni del Nord ci siano fenomeni di questa natura.

Ricordiamo l'importanza che avevano i centri sociali anche dal punto di vista della formazione delle singole personalità nella nostra adolescenza: in questi luoghi d'incontro maturava un modello del vivere, si acquisivano valori e vi era una solidarietà che si esprimeva nel vivere quotidiano. Mi sembra pertanto positivo che il disegno di legge imposti finanziamenti per riattivare e sostenere centri che già esistono e per attivarne nuovi, destinati a questo tipo di utenti.

Abbiamo visto probabilmente in qualche film un poliziotto in borghese che presta servizio all'esterno delle scuole. È un modello che sa un pò di americano, ma credo che diventi necessario per le nostre città e le nostre scuole. Anche questa è una previsione positiva del provvedimento.

Ha fatto bene la relatrice a sottolineare come abbiamo favoleggiato alquanto sui beni dello Stato, immaginando che fossero disponibili migliaia di acquirenti e da questo potessimo ricavarne fondi per contribuire a risanare il bilancio dello Stato. Occorre cominciare a tenere un pò di più i piedi per terra e fare riferimento ad un pragmatico realismo anche per quanto riguarda questo aspetto. Poiché tali beni in questione

esistono e poiché le strutture sono in decadente usura, possiamo utilizzarli per i fini indicati nel provvedimento, vale a dire per scopi che possano tornare di utilità immediata per la società.

Nel complesso, a parte le osservazioni che formuleremo nel corso della discussione dell'articolato, debbo esprimere un apprezzamento positivo del gruppo DC per questo disegno di legge, di cui auspichiamo una rapida approvazione.

LEDA COLOMBINI. Signor presidente, credo di dover sottolineare come sia positiva l'attenzione che il testo del provvedimento riconosce ai minori posti a rischio di criminalità. L'essenza dell'ispirazione che sta alla base del disegno di legge tende a rivolgere ai minori non già la faccia dura della legge e della punibilità, ma la previsione di aiuti e di un sostegno che mi sembrano giusti. Soprattutto mi pare che si tenda a mettere il ragazzo al centro degli interventi, come soggetto di diritto e della società, affinché non diventi strumento della criminalità, ma oggetto dell'attenzione della società stessa. Questa ha a cuore l'avvenire del paese e quindi investe nel patrimonio giovanile, che è decisivo per qualsiasi prospettiva che si voglia assicurare al nostro futuro.

Annuncio alla Commissione che anche il gruppo comunista-PDS presenterà due proposte di legge in materia. La prima ha *grosso modo* lo stesso oggetto del disegno di legge che stiamo discutendo e tende ad utilizzare lo stanziamento esistente di 25 miliardi; l'altra punta alla prevenzione del crimine nelle regioni meridionali e utilizza a favore dei minori lo stanziamento di 10 miliardi inserito nella legge finanziaria attraverso un emendamento sostenuto da tutte le parlamentari e approvato all'unanimità.

Credo sia giusto assicurare un sostegno alle famiglie, soprattutto nel Mezzogiorno dove le carenze sono maggiori e nelle grandi aree urbane, utilizzando la rete dei servizi e di assistenza già esistente. Ritengo necessario, peraltro, prevedere anche un sostegno scolastico per il

recupero dei minori, al fine di evitare, soprattutto al sud, l'evasione dall'obbligo scolastico. In tal modo, si potranno porre le basi culturali per consentire ai ragazzi di non divenire, anche per questa via, facile preda della criminalità, costruendo invece un futuro diverso.

Pertanto, concordo con il collega Saretta circa l'opportunità di utilizzare l'intera rete dei servizi per aiutare le famiglie ed i minori nella costruzione della loro personalità. Sappiamo che in particolare nel Mezzogiorno si pongono difficoltà nel recuperare spazi per poter realizzare una rete adeguata di servizi che aiuti i giovani a non cadere sin dai primi anni dell'infanzia nella mani della criminalità. A tale proposito, credo sia importante utilizzare le strutture pubbliche, come per esempio la rete scolastica che è una delle più diffuse sul territorio.

Abbiamo finalmente al nostro esame un provvedimento appropriato che va incontro ai bisogni della persona umana; peraltro, il recupero dei giovani alla vita produttiva rappresenta per lo Stato un sicuro investimento per il futuro.

Ritengo giuste simili previsioni, così come l'utilizzazione e la riqualificazione dei servizi già esistenti. A tale proposito, dovremmo porre una maggiore attenzione ai problemi del personale. A mio avviso, nel provvedimento si potrebbe opportunamente inserire un riferimento alla normativa vigente, poiché per il recupero dei minori è fondamentale l'approccio del personale, sia degli assistenti sociali, sia del personale della scuola, sia di quello tecnico-amministrativo degli enti locali.

Si pone poi il problema di investire in nuovi servizi, soprattutto nelle regioni meridionali dove le carenze sono davvero abissali: al massimo vi è qualche campo di calcio, ma mancano piscine, centri sportivi e molti altri servizi ed anche queste carenze aiutano la criminalità organizzata nel reclutamento.

Tale situazione richiede un impegno notevole, tuttavia va sottolineato che le risorse finanziarie previste per la copertura del disegno di legge in esame appaiono inadeguate; sono una goccia nel-

l'oceano. Mi auguro che ci impegneremo tutti perché le scelte che compie il nostro paese vadano sempre di più nella direzione della tutela degli esseri umani, in particolar modo dell'infanzia, che dovrà garantire il nostro futuro.

Peraltro, pur comprendendo l'impegno interdisciplinare che la materia richiede, riterrei opportuno evitare il coinvolgimento di quattro ministeri (alcuni dei quali, come il Ministero dell'interno, non necessario) poiché la questione riguarda soprattutto l'attività del ministro per gli affari sociali.

Inoltre, ritengo - ma si tratta di un'opinione che può essere rivista - che l'impianto istituzionale, apparentemente corretto, in realtà non è tale in relazione alla delega delle attività che i comuni, che tra l'altro sono i titolari degli interventi a favore dell'infanzia, possono effettuare a favore di terzi con essi convenzionati. Infatti, dall'articolato emerge che fondamentalmente l'intervento degli enti locali viene delegato a terzi; i comuni, cioè, hanno da un lato un potere istruttorio e dall'altro quello di convenzione con altri enti. A mio avviso, dovrebbe prevedersi per lo meno parità, se non priorità, degli enti locali nella gestione degli interventi insieme ad altri soggetti, soprattutto nel Meridione dove notevoli sono i problemi con la classe dirigente tecnico-amministrativa. Sarebbe preferibile - lo ribadisco - una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali. La verifica di idoneità degli enti e delle cooperative ad erogare tali servizi è peraltro di competenza delle prefetture anziché del sistema autonomistico. Inoltre, una commissione centrale valuta i criteri ed i requisiti necessari per ottenere i fondi per i progetti.

Avverto qualche perplessità per quanto riguarda la commissione centrale per la valutazione delle domande di concessione di contributi; stando alla relazione tecnica, sembra che la metodologia seguita sia la stessa a cui si è fatto ricorso per la legge sulla tossicodipendenza, per quanto concerne le comunità terapeutiche; a mio avviso, il meccanismo di erogazione po-

trebbe restare invariato. A tal fine, si potrebbero chiamare le regioni a condividere questa responsabilità; esse potrebbero svolgere un ruolo programmatico, stabilendo requisiti e criteri; anzi, sarebbe bene prevedere che alcuni di essi siano già indicati in questo disegno di legge.

Inoltre, per conferire maggiore forza al provvedimento, sarebbe opportuno indicare anche talune priorità, soprattutto per l'inadeguatezza delle risorse; non sto proponendo di violare diritti altrui, ma il problema dei minori coinvolti in attività criminose rappresenta una priorità assoluta; sarebbe pertanto indispensabile prevedere interventi in zone dove è più alto il rischio della delinquenza minorile; basti pensare, per esempio, alle aree metropolitane di Palermo e di Napoli. Insisto pertanto sulla necessità di fissare fin d'ora le priorità d'azione, stabilendo anche precisi indirizzi per il sistema delle autonomie locali in modo da realizzare un intervento integrato a livello regionale e comunale. Ciò consentirà di adottare iniziative le più ampie possibili, ed auspico che questo disegno di legge rappresenti lo stimolo per attivare altre energie e risorse da parte degli enti locali o di privati cittadini, disposti a dare il proprio contributo in questa direzione.

Ribadisco la necessità di fissare taluni indirizzi in modo chiaro, affinché siano noti gli obiettivi, le aree metropolitane di intervento, le modalità da seguire ed il personale da impiegare; è altrettanto importante conoscere il costo e la durata degli interventi, visto che al momento sono tutti a tempo determinato, a sostegno delle famiglie e dei giovani, affidati a piccole comunità sociali, al fine di evitare che si creino situazioni di emarginazione e di separazione.

Nutro infine qualche dubbio anche sull'utilità di regolare tali finalità attraverso convenzioni; dobbiamo, comunque, fare in modo che il nostro intervento sia il più pregnante possibile, per quanto nel disegno di legge non vi è alcuna precisa indicazione sui modi ed i tempi d'intervento.

Il provvedimento al nostro esame rappresenta una sorta di prezioso investimento sui giovani, di cui il paese ha bisogno, ed auspico che esso sia il primo di una serie d'interventi che vanno in questa direzione.

MARIELLA GRAMAGLIA. Desidero formulare alcune brevi considerazioni, che presumibilmente peccheranno di qualche imprecisione, poiché soltanto ora ho potuto esaminare il testo del disegno di legge. Mi preme innanzitutto sollecitare l'attenzione del ministro sull'articolo 2, comma 5, in base al quale egli presiede la commissione (istituita con decreto dello stesso ministro) incaricata di ripartire i fondi. A tale riguardo, mi colpisce il divario obiettivo, che non è attribuibile a nessuno, ma allo stesso tempo è evidente a tutti, tra l'esiguità delle risorse stanziare e le legittime ambizioni di questo disegno di legge, il quale prevede di erogare per il prossimo triennio 125 miliardi di lire.

La relazione tecnica indica quattro ambiti d'intervento: in primo luogo l'adozione di una serie d'iniziativa per l'accoglienza di almeno 400 minori nel 1991, in affidamento o in ricovero temporaneo; in secondo luogo, una maggiore assistenza alle famiglie, non attraverso l'erogazione di danaro, ma attraverso il potenziamento dell'assistenza sociale. Quest'ultimo è, a mio avviso, il passaggio più semplice dal punto di vista tecnico, anche se, come osservava il relatore Artioli, è importante che ciò avvenga preventivamente e non soltanto nella fase di reinserimento. In altri termini, ritengo che i 9 miliardi di lire dovrebbero essere utilmente spesi in via sperimentale, sotto forma di sostegno preventivo alle famiglie.

In questo campo, esperienze interessanti sono state compiute in altri paesi, dove è stata eseguita una valutazione comparata tra due campioni di famiglie, di cui soltanto una aveva ricevuto un sostegno sociale. Dati altrettanto interessanti sul comportamento dei minori ri-



guardano forme di assistenza preventiva, soprattutto nelle zone ad alto rischio.

Un terzo ambito d'intervento riguarda le attività ed i centri di incontri nei quartieri cosiddetti a rischio per rendere agibili i quali sono stati stanziati - se i miei calcoli sono esatti - soltanto 15 miliardi di lire per il 1991 e 30 miliardi per il 1992-1993 per un totale di 1.000 nuovi locali, compresi quelli vecchi da ristrutturare; peraltro mi risulta che è prevista l'assistenza e la custodia di circa 50 edifici scolastici.

Tali cifre, nell'ambito del nostro paese, sono sufficienti per sostenere a stento il progetto-pilota per una grande metropoli, ma non certo un programma d'interesse nazionale, come invece dovrebbe essere l'obiettivo di questo disegno di legge. D'altra parte, lo stesso ministro è consapevole di questo limite, come appare evidente dalla lettura dell'articolo 1, in base al quale le iniziative ivi previste si riferiscono soltanto ad alcune aree del paese. Mi chiedo, quindi, se questo dibattito non sia una buona occasione per effettuare un'analisi del numero dei ragazzi e delle famiglie interessate, nonché dei fondi stanziati; mi domando, cioè, se non valga la pena di predisporre un promemoria articolato delle zone su cui si prevede d'intervenire. A mio avviso sarebbe più giusto ed onesto ammettere che si tratta di un progetto-pilota e non altro, poiché se esso darà buoni risultati, diventerà l'occasione per adottare nuovi programmi, più importanti e complessi.

ANNA SANNA. Prendo la parola per sottolineare anch'io, sia pure brevemente, la divaricazione accentuata fra le risorse estremamente esigue e contenute (occorre considerare però anche gli stanziamenti accantonati nella legge finanziaria) e le ambizioni del provvedimento.

Bisognerebbe trarre spunto da questa discussione e dall'auspicio, anche nostro, che comunque si vada all'approvazione delle misure in esame al più presto, per trarne anche l'indicazione di mirare più in alto con le ambizioni. Può sembrare perfino demagogico quanto mi accingo ad

affermare, ma l'attenzione ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro paese a tutt'oggi è residuale, per un concorso di responsabilità e di fattori che stanno accumulandosi e stratificandosi e che rischiano di far perdere la necessaria centralità a questo problema.

Mi riferisco particolarmente alla situazione del Mezzogiorno, dove si registra - mi rendo conto del termine forse troppo forte - un'assenza dello Stato nelle sue diverse articolazioni e nelle risposte alle esigenze delle popolazioni. Proprio questa non sufficiente presenza dello Stato ci deve spingere a uscire su questo terreno in maniera non più emergenziale, per affrontare il problema con grande respiro, con un coinvolgimento di tutte le risorse umane e materiali, nelle rispettive sinergie.

L'abbandono e la vita di strada dei bambini e degli adolescenti nelle regioni meridionali è un fatto molto preoccupante. Ne danno conto i rapporti annuali del consiglio nazionale dei minori. La mortalità scolastica è molto elevata. Secondo le stime del CENSIS, nei prossimi 15 anni la popolazione del Mezzogiorno aumenterà di 800 mila unità, mentre nel Centro-Nord vi sarà una diminuzione della popolazione stessa. Gran parte di questo aumento della popolazione sarà concentrato nell'area metropolitana napoletana, dove si pongono in misura esplosiva il problema del coinvolgimento dei minori in attività criminose, ma anche quello dell'abbandono, del venir meno dei legami della convivenza civile e dei punti di riferimento anche di carattere familiare.

Insisto con la Commissione perché si compia tutti insieme uno sforzo per rimettere al centro questo problema, per farlo diventare prioritario. Come alla collega Colombini, anche a me pare che l'impianto istituzionale del provvedimento debba essere migliorato. Mi riferisco alla delega a terzi, al fatto che nella concreta azione gli enti locali e il personale di questi ultimi siano tagliati fuori, alla necessità di una qualificazione e riqualificazione di questo personale, ma

anche alla formazione di nuovo personale per nuovi servizi. Io credo infatti che vadano inventati nuovi servizi sociali.

I servizi che sono proposti nel provvedimento sono indubbiamente molto importanti e validi per affrontare l'emergenza, probabilmente con il massimo dell'attenzione e della mobilità delle risorse, però occorre andare molto al di là. Non è vero che le strutture di proprietà degli enti pubblici (nel Mezzogiorno bisognerebbe fare un censimento) siano numerose. A me risulta che alcune scuole nel Mezzogiorno fanno registrare il doppio, il triplo turno; in qualche centro si arriva perfino al quadruplo turno, con orari che arrivano fino a sera inoltrata per istituti di scuola secondaria superiore. Sarà dunque difficilissimo utilizzare questi spazi, che dovrebbero invece essere destinati ad un uso sociale, per attività di collegamento con la scuola. È pertanto evidente l'esigenza dell'istituzione di un nuovo servizio.

All'infanzia e all'adolescenza occorre pensare non solo dal punto di vista della cosiddetta cultura del contingente, cioè di ciò che è strettamente necessario per la vita quotidiana, ma anche in termini di progettazione, del pensare alla propria vita da parte dei bambini e degli adolescenti. È chiaro che si dovrebbe provvedere anche un tempo della vacanza, un tempo libero organizzato e socializzato e di cui si possa fruire.

Come ha preannunciato la collega Colombini, il gruppo comunista-PDS sta per presentare due proposte per confrontare le linee che proponiamo; la prima sulla base dello stanziamento di 25 e 50 miliardi, l'altra su quello di 10 miliardi nel triennio. Vorremmo pertanto che il dibattito non si concludesse questa sera; anche se comprendiamo che è molto importante arrivare all'approvazione rapida del disegno di legge, riteniamo che le due proposte di legge che il gruppo sta per presentare possano essere abbinate al provvedimento in esame.

LUIGI BENEVELLI. Vorrei ricordare che dietro i nostri discorsi, le proposte di

legge preannunciate e tutto il lavoro svolto sui temi in discussione vi è l'ispirazione e il lavoro entusiasta della compianta Gigliola Lo Cascio e ciò spiega anche la volontà dei deputati del PDS di continuarne l'opera.

Non mi ripeterò sul fatto che le risorse finanziarie a disposizione sono molto ridotte, però potremmo tentare di usarle nel modo più efficace possibile. Proporremo pertanto un emendamento al quinto comma dell'articolo 2, nel senso che le commissioni per la valutazione dei progetti siano integrate da esperti. Sulla base degli errori accumulati e verificati nelle numerose esperienze condotte nelle regioni meridionali ed anche in molte realtà del centro-nord in materia di progetti per adolescenti e giovani, è possibile prevedere controlli di qualità dei progetti al fine di saper valutare, in corso di applicazione e alla fine, gli effetti dell'investimento complessivo.

Da questo punto di vista, considerato che numerose persone e associazioni fanno progettazioni di questi servizi e poiché anche il nostro paese si sta votando a questo tipo di strumento, occorre integrare la commissione con tali esperienze. Conosco in particolare i problemi drammatici che esistono nelle zone di cui stiamo parlando, dove mancano operatori, risorse e centri. Questo è un motivo in più per avere la garanzia che i fondi siano spesi bene e perché si sia in grado di controllare nel modo migliore possibile gli effetti quantitativi degli interventi che attueremo, ferme restando le necessità di risorse più consistenti anche per gli operatori oltre che per i ragazzi, a favore dei quali dovrebbe andare l'intervento.

GIUSEPPINA BERTONE. Vorrei comprendere meglio taluni aspetti del disegno di legge al nostro esame. In particolare, vorrei capire se gli interventi previsti ai commi c) e d) dell'articolo 1, quelli cioè relativi all'attività dei centri di incontro e di iniziativa di presenza sociale nei quartieri a rischio e gli interventi che si prevede opportunamente di realizzare nelle scuole, siano mirati soltanto ai

ragazzi individuati come soggetti a rischio o costituiscano invece interventi sul territorio. Personalmente, ritengo quest'ultima la metodologia migliore ai fini di un'adeguata prevenzione.

Vorrei si chiarisse un ulteriore aspetto sul quale intendo esprimere anche un suggerimento. A mio avviso, sarebbe opportuno nello spirito del provvedimento al nostro esame - che condivido anche se lo ritengo, come è già stato detto da altri, parziale rispetto alla rilevanza dei problemi dei minori - incentivare le iniziative di affidamento familiare, le quali consentono di mantenere legami con la famiglia di origine, senza dover ricorrere troppo spesso alle comunità di accoglienza, certamente utili, ma pur sempre avulse dall'ambito familiare o comunque da figure simili a quella dei genitori. Laddove sono state incentivate dai comuni, simili iniziative, hanno già dato buoni risultati; pertanto, mi domando se non sia possibile prevederle anche in questo provvedimento.

**PRESIDENTE.** Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**ROSA JERVOLINO RUSSO, Ministro per gli affari sociali.** Ringrazio la relatrice ed i colleghi intervenuti per le considerazioni svolte.

Mi associo all'onorevole Benevelli nel ricordare il lavoro svolto da Gigliola Lo Cascio, le lunghe discussioni sull'argomento ed i progetti-pilota che ella aveva immaginato di realizzare a Palermo con il suo istituto universitario.

Come ha sottolineato l'onorevole Artioli, i 125 miliardi che costituiscono la copertura finanziaria di questo disegno di legge, pur essendo insufficienti rispetto agli obiettivi che ci proponiamo, costituiscono tuttavia un primo passo che è stato possibile compiere a seguito dell'impegno profuso da questa Commissione in sede di esame dei documenti finanziari. Ribadisco che la risposta del Governo è stata resa possibile proprio a seguito dell'iniziativa di questa Commissione, sostenuta

da tutti i partiti politici. Sono consapevole che si tratta di un intervento parziale e forse anche quantitativamente insufficiente; tuttavia, mi sembra che anche i colleghi abbiano constatato la correttezza dell'approccio istituzionale per la quale ritengo preferibile un intervento parziale a un non intervento.

Per quanto riguarda gli stanziamenti non credo di svelare nulla di particolarmente segreto riponendo la speranza che tali risorse possano essere integrate nel disegno di legge finanziaria per il 1992. È per questo che, pur dichiarando la massima disponibilità a concentrare gli interventi nelle zone a rischio (penso alle periferie urbane di Palermo, Catania e Napoli, ma anche alle grandi periferie del nord, perché credo che Milano e Torino abbiano gli stessi problemi), ritengo che tali priorità non dovrebbero essere limitate ad alcune zone per non depotenziare il provvedimento ed indebolire le attese di un maggior finanziamento nei prossimi anni. Infatti, se l'intervento rimanesse di carattere generale potremmo ugualmente prevedere al suo interno talune priorità, come quelle per le zone nelle quali vi è un maggior rischio di coinvolgimento dei minori in atti malavitosi. In questo modo, credo che riusciremmo a raggiungere l'obiettivo di intervenire prioritariamente in talune situazioni, creando nel contempo un meccanismo che possa essere utilizzato anche per altre aree.

Concordo con l'onorevole Artioli circa l'opportunità di specificare, alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 1, che gli interventi a sostegno delle famiglie debbono avere anche e soprattutto natura preventiva, poiché ciò che interessa è evitare traumi ai minori.

Sono altresì d'accordo nel rendere più esplicita (per la verità a me appariva già tale) la centralità del ruolo svolto dagli enti locali. Non voglio in alcun modo depotenziare questi ultimi o prevedere una situazione di disparità rispetto ad organismi di volontariato; al contrario, vorrei che rimanesse esplicita la centralità e la priorità dell'ente locale nonché la possibilità per il medesimo, laddove lo

ritenesse opportuno, di poter usufruire anche di organizzazioni di volontariato e di altre forze sociali presenti sul territorio. Ribadisco che tale concetto mi sembrava espresso con sufficiente chiarezza, ma sono disponibile ad eventuali modifiche per renderlo ancora più esplicito.

Per quanto riguarda l'erogazione dei contributi, è vero che è stato adottato lo stesso meccanismo previsto dalla legge sulla tossicodipendenza, con riferimento alle comunità terapeutiche, e dalle leggi n. 162 del 1990 e n. 297 del 1985, quest'ultima approvata dal Parlamento con l'unanimità dei consensi. È stato ripreso quel meccanismo poiché nel corso di questi sei anni esso è riuscito a calibrare in modo positivo le possibili iniziative a livello locale con una certa rapidità di finanziamento, attuata attraverso un fondo centrale.

Per quanto concerne il ruolo degli enti locali, vorrei ricordare che l'articolo 2, comma 2, prevede che i contributi vengano erogati con il parere dell'ente locale competente per territorio, mentre il successivo comma 4 stabilisce che detti contributi siano erogati previa istruttoria della prefettura, che deve valutare la congruità dell'iniziativa. È chiaro, quindi, che alla prefettura spetta un semplice ruolo istruttorio, mentre all'ente locale è attribuito il compito di effettuare la verifica burocratica, che si esprime in un parere politico nel senso più ampio del termine. L'obiettivo è quello di salvaguardare la centralità dell'ente locale; tuttavia sono disposta ad apportare eventuali correzioni al testo e ad integrare con esperti la composizione della commissione centrale. Il nostro interesse è quello di dar vita ad una commissione non stretta da vincoli burocratici, come ha sottolineato il relatore; pertanto, l'inserimento di altri membri con una competenza specifica non farà perdere alla commissione la sua caratteristica di organo efficiente.

L'onorevole Bertone mi chiede se le attività di socializzazione riguardino solo i minori a rischio; in realtà esse interessano tutti i ragazzi abitanti in zone a rischio, senza con questo voler creare in

alcun modo una sorta di classe speciale costituita da coloro che corrono il pericolo di essere coinvolti in attività criminali. In altri termini, l'elemento da prendere in considerazione è la zona, il territorio ad alto rischio e, quindi, tutti i minori residenti in quella zona.

Desidero inoltre manifestare la mia sensibilità nei confronti del problema della formazione del personale; l'onorevole Colombini ha avanzato una proposta che potrebbe anche essere recepita nel disegno di legge. Devo precisare tuttavia che nel momento in cui sosteniamo, giustamente, che lo stanziamento di 125 miliardi di lire è insufficiente, non possiamo prevedere ulteriori iniziative, perché, in tal caso, gran parte di detto stanziamento verrebbe destinato alla formazione del personale, a cui ritengo bisognerebbe provvedere con fondi di carattere generale.

Inoltre, l'onorevole Colombini ritiene indispensabile predeterminare talune priorità e criteri; potrei anche essere favorevole a ciò, ma non credo sia opportuno accogliere interamente il suo suggerimento, in quanto sarebbe preferibile stabilire nella convenzione il numero di soggetti da impiegare. D'altra parte, ritengo che le situazioni di fronte alle quali ci troveremo saranno completamente diverse l'una dall'altra, da rendere perlomeno difficile la loro predeterminazione in un testo legislativo. Comunque, potremmo emendare il testo, prevedendo nella convenzione tra l'ente locale e gli organismi di volontariato lo svolgimento di determinate attività.

Per quanto riguarda la questione posta dall'onorevole Bertone sulla necessità di incentivare l'affidamento familiare, condivido il suo punto di vista; infatti, ritengo che la legge n. 184 del 1983, il primo provvedimento di cui mi sono occupata in Parlamento, potrebbe dare un'attuazione più ampia a tale istituto, che costituiva la vera novità introdotta da quella legge. Anche in questo caso ritengo che insieme ai colleghi dovremmo riflettere sull'opportunità di non inserire numerosi interventi, per così dire impropri,

in questo provvedimento; se mai, di taluni problemi dovrebbero farsi carico i servizi sociali a livello territoriale. A tal fine auspico che il Governo assuma l'iniziativa di presentare una legge-quadro di riforma di queste strutture, poiché sono esse che hanno l'obbligo specifico di sensibilizzare le famiglie e l'opinione pubblica sul tema dell'affidamento. Quindi, da parte mia non vi sono obiezioni teoriche, ma soltanto la preoccupazione di sovraccaricare di ulteriori compiti strutture che invece hanno una competenza limitata.

L'onorevole Artioli nella sua relazione ha sottolineato la necessità di fissare un termine entro il quale la Commissione deve erogare i contributi; personalmente condivido la sua richiesta, soprattutto perché, essendo il fondo soggetto ad una gestione combinata con il Ministero dell'interno, la fissazione di un termine mi consentirebbe di sollecitare l'istruttoria presso tale amministrazione.

È probabile infine che dovremo emendare anche il comma 7 dell'articolo 2, introducendo una norma transitoria, poiché l'attuale testo prevede che le domande siano inoltrate entro il 30 marzo di ciascun anno. Auspico, ovviamente, che il disegno di legge venga approvato rapidamente, ma non credo che ciò sarà possibile prima di tale data; introducendo la norma transitoria avremo almeno la possibilità di utilizzare i 25 miliardi di lire stanziati per il 1991.

Nel richiamarmi alle osservazioni formulate dagli onorevoli Colombini e Gra-

maglia, desidero informare che il ministro della pubblica istruzione riterrebbe opportuno che gli interventi a sostegno delle famiglie di cui all'articolo 1, lettera b) siano finalizzati all'adempimento da parte dei minori dell'obbligo scolastico. In pratica, gli aiuti pubblici si potrebbero correlare con l'osservanza dell'obbligo scolastico.

**PRESIDENTE.** In attesa che le Commissioni competenti esprimano i prescritti pareri, ed al fine di consentire il rapido *iter* del provvedimento al nostro esame, invito i deputati che lo ritengono opportuno a presentare proposte emendative entro breve tempo, in modo da procedere, subito dopo la pausa pasquale, alla loro approvazione definitiva.

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali il 29 aprile 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO