

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

12^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

50° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 LUGLIO 1991

Presidenza del Vice Presidente MELOTTO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Progetti per la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore» (2826), d'iniziativa della senatrice Zuffa e di altre senatrici

«Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose» (2850), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge n. 2850 e assorbimento del disegno di legge n. 2826)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 5 e <i>passim</i>
AZZARETTI (DC)	18
CONDORELLI, (DC) <i>relatore alla Commissione</i>	3, 9, 13
CORLEONE (Fed. Eur. Ecol.)	2, 4, 16
FERRAGUTI (Com.-PDS)	5, 11
JERVOLINO RUSSO, <i>ministro per gli affari sociali</i>	3, 10, 11 e <i>passim</i>
MERIGGI (Rifond. Com.)	17
ONGARO BASAGLIA (Sin. Ind.) ...	5, 9, 11 e <i>passim</i>
SIGNORELLI (MSI-DN)	14
ZUFFA (Com.-PDS)	7, 12, 13 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Progetti per la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore» (2826), di iniziativa della senatrice Zuffa e di altre senatrici

«Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose» (2850), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge n. 2850 e assorbimento del disegno di legge n. 2826)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Progetti per la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore» (2826), d'iniziativa della senatrice Zuffa e di altre senatrici, e «Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose» (2850), già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Ricordo che nella precedente seduta erano stati esaminati gli emendamenti all'articolo 4 del disegno di legge n. 2850, preso come testo base.

CORLEONE. Signor Presidente, aderendo alla richiesta rivoltami ieri dal relatore, ritiro i due emendamenti da me presentati all'articolo 4 del disegno di legge n. 2850, trasfondendone il contenuto in un ordine del giorno del seguente tenore:

«La 12^a Commissione permanente del Senato,

in sede di discussione congiunta dei disegni di legge nn. 2826 e 2850,

considerato:

1. che la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sulla delinquenza minorile con particolare riferimento alle zone ad alta densità criminale ha constatato come, a fronte di un problema di così ampia portata, sia necessario intervenire prontamente perchè la questione minorile venga investita di un più alto impegno da parte di tutte le organizzazioni competenti;

2. che tutti gli interventi volti a contrastare il fenomeno dilagante della criminalità minorile devono potersi coordinare con la effettiva presenza sul territorio dei servizi sociali comunali, affinchè gli organismi della amministrazione regionale (soprattutto in Sicilia, dove

ha più ampie competenze) possano adempiere adeguatamente ai loro compiti a condizione che la trasparenza e la efficienza connotino l'erogazione e la gestione dei contributi;

3. in relazione a quanto previsto dall'articolo 4, tenendo conto della scarsità dei fondi a disposizione,

impegna il Governo

a dare priorità ai progetti riguardanti le aree di Catania, Palermo, Reggio Calabria, Napoli e Bari, presentati dai comuni, dalle province e dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni e cooperative di solidarietà sociale.

L'illustrazione di tale ordine del giorno non può che ricalcare quella degli emendamenti da me presentati all'articolo 4. Mi limiterò pertanto a dire che nel testo dell'ordine del giorno sono riportati brani pressochè testuali della relazione della Commissione antimafia, che si ricollegano al disegno di legge in esame relativamente alla necessità di intervenire in alcune zone particolari del paese. È vero, come è stato detto ieri dal rappresentante del Governo, che vi sono molte aree e molti centri interessati da determinati fenomeni. Sono però convinto che, data anche la scarsità di fondi a disposizione, sia del tutto inopportuno individuare interventi mirati, che devono altresì essere localizzati in aree particolari. La Commissione antimafia, nella sua relazione, si è occupata di alcune città in particolare, che sono da me citate nell'ordine del giorno. Ovviamente, la loro indicazione non esclude che possa farsi riferimento anche ad altre realtà. Occorre dare priorità ai progetti relativi alle aree citate, presentati dai comuni, dalle province, dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni e dalle cooperative di solidarietà sociale. Nel testo in esame si parla soltanto di comuni; ebbene, ritengo si tratti di una disparità rispetto a quanto previsto in altra parte del provvedimento.

CONDORELLI, *relatore alla Commissione*. Esprimo parere favorevole.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Anche il Governo esprime parere favorevole, purchè si faccia riferimento, in termini di priorità, anche ai progetti riguardanti le aree di Caltanissetta e di Taranto.

Per quanto riguarda il riferimento alle province e ai comuni, la mia propensione personale è nel senso dell'ordine del giorno presentato dal senatore Corleone. Occorre, però, tener presente un aspetto in particolare, che vi sottopongo sulla base dell'esperienza fatta nel corso dell'applicazione della legge n. 297, nella quale si fa riferimento ai comuni. Ho cercato di interpretare la norma in modo estensivo, ampliandola anche alle province, poichè mi sono trovata nella mia Regione (non nel mio collegio elettorale), di fronte ad un ottimo progetto di prevenzione riguardante l'uso di sostanze stupefacenti, portato avanti dalla provincia di Teramo. Mi sono sentita dire che quando si parla di comuni, comuni hanno da essere. Quindi, da un punto di vista anche giuridico mi trovo in imbarazzo, perchè accetto un impegno che da un altro punto di vista so che difficilmente potrò

mantenere. Se il senatore Corleone avesse la cortesia di eliminare il riferimento alle province e ai comuni, accetterei l'ordine del giorno come raccomandazione, nel senso di un ulteriore approfondimento circa la possibilità di utilizzare anche piani elaborati dalle province. Nel caso di Teramo, quello che era un piano provinciale è diventato un piano comunale.

PRESIDENTE. Si potrebbero aggiungere le seguenti parole: «presentati dagli enti locali».

CORLEONE. Signor Presidente, accettando le proposte del Ministro, modifico l'ultima parte dell'ordine del giorno nel seguente modo: «a dare priorità ai progetti riguardanti le aree di Catania, Palermo, Reggio Calabria, Napoli, Bari, Caltanissetta e Taranto, presentati dagli enti locali e dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni e cooperative di solidarietà sociale».

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dal senatore Corleone che, con le modifiche proposte dal ministro Jervolino Russo ed accettate dal presentatore, risulta così formulato:

«La 12^a Commissione permanente del Senato, in sede di discussione congiunta dei disegni di legge nn. 2826 e 2850,

considerato,

1. che la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sulla delinquenza minorile con particolare riferimento alle zone ad alta densità criminale ha constatato come, a fronte di un problema di così ampia portata, sia necessario intervenire prontamente perchè la questione minorile venga investita di un più alto impegno sociale da parte di tutte le organizzazioni competenti;

2. che tutti gli interventi volti a contrastare il fenomeno dilagante della criminalità minorile devono potersi coordinare con la effettiva presenza sul territorio dei servizi sociali comunali, affinchè gli organismi dell'amministrazione regionale (soprattutto in Sicilia, dove ha più ampie competenze) possano adempiere adeguatamente ai loro compiti a condizione che la trasparenza e la efficienza connotino l'erogazione e la gestione dei contributi;

3. in relazione a quanto previsto dall'articolo 4, tenendo conto della scarsità dei fondi a disposizione,

impegna il Governo

a dare priorità ai progetti riguardanti le aree di Catania, Palermo, Reggio Calabria, Napoli, Bari, Caltanissetta e Taranto, presentati dagli enti locali e dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni e cooperative di solidarietà sociale».

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'articolo 4.

FERRAGUTI. Signor Presidente, intervengo per una breve dichiarazione di voto.

Dichiaro che il Gruppo che rappresento si asterrà dalla votazione dell'articolo 4 in considerazione dell'accoglimento dell'ordine del giorno del senatore Corleone, che in qualche modo ha recuperato una serie di nostre riflessioni.

ONGARO BASAGLIA. Signor Presidente, per gli stessi motivi indicati dalla senatrice Ferraguti, anche noi ci asterremo dalla votazione dell'articolo 4.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 4.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli successivi.

Art. 5.

1. Ai comuni, alle province, ai loro consorzi, alle comunità montane nonché agli enti, alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni ed alle cooperative di solidarietà sociale possono essere dati in uso, con convenzione che ne fissa la durata, con decreto del Ministro delle finanze, emanato di concerto con il Ministro per gli affari sociali, edifici, strutture e aree appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato per le finalità di cui all'articolo 1.

2. Gli enti di cui al comma 1 possono effettuare opere di ricostruzione, restauro e manutenzione per l'adattamento delle strutture nel rispetto dei vincoli posti sui beni stessi.

3. Agli enti di cui al comma 1 si applicano le disposizioni dell'articolo 1, commi 1, 4, 5 e 6, e dell'articolo 2 della legge 11 luglio 1986, n. 390.

È approvato.

Art. 6.

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e i loro enti strumentali e ausiliari possono concedere in uso gratuito agli enti, alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni beni immobili di loro proprietà, con vincolo di destinazione alle attività di cui all'articolo 1.

2. L'uso è disciplinato con apposita convenzione che ne fissa la durata, stabilisce le modalità di controllo sulla utilizzazione del bene e le cause di risoluzione del rapporto e disciplina le modalità di autorizzazione ad apportare modificazioni o addizioni al bene.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 7. Ne do lettura:

Art. 7.

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 3, pari a lire 25.000 milioni per l'anno 1991 e a lire 50.000 milioni per ciascuno degli anni 1992 e 1993, e all'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 4, pari a lire 10.000 milioni per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991, all'uopo utilizzando, rispettivamente, gli accantonamenti «Interventi a favore dei minori» e «Fondo a sostegno della prevenzione del crimine nelle regioni meridionali a favore dei minori».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

In relazione a tale articolo la senatrice Ongaro Basaglia, insieme ad altri senatori, ha presentato il seguente ordine del giorno:

«La 12^a Commissione permanente del Senato,

premessa la necessità per i minori di un impegno quotidiano scolastico e non, per evitare l'abbandono sulle strade con i rischi che esso comporta, e per dare risposte adeguate ai loro interessi più costruttivi;

impegna il Governo a:

sollecitare la generalizzazione delle scuole a tempo pieno, senza discriminazioni fra minori a rischio e non, con l'integrazione delle materie scolastiche con attività ricreative e sportive e, per le scuole medie, con attività di formazione tecnico-professionale.

(0/2850/2/12)

ONGARO BASAGLIA, ALBERTI, ZUFFA, CALLARI
GALLI

ONGARO BASAGLIA. Signor Presidente, credo che questo ordine del giorno si illustri da sè perchè è molto chiaro.

Ritengo che una delle misure e degli interventi, che possono affrontare il problema dell'abbandono dei minori sulle strade e lo stesso problema dell'abbandono della scuola da parte dei minori, sia la generalizzazione delle scuole a tempo pieno, dove le materie scolastiche dovrebbero essere integrate con diverse attività ricreative e sportive e, per le scuole medie, con attività di formazione tecnico-professionale, tali da interessare i ragazzi.

PRESIDENTE. Sempre in relazione all'articolo 7 la senatrice Zuffa, insieme ad altri senatori, ha presentato il seguente ordine del giorno (al quale ha aggiunto la propria firma anche la senatrice Ferraguti).

«La 12^a Commissione permanente del Senato,
rilevata l'urgenza di una politica organica e programmata nei confronti dei minori, tanto più efficace sul piano preventivo quanto più agisce in maniera integrata fra le varie fasce d'età, iniziando dalla prima infanzia;

considerato:

che tale politica di interventi e progetti mirati non può prescindere da una solida rete di servizi sociali ed educativi di base;

che tale rete è particolarmente carente in alcune zone del Paese, a più avanzato degrado sociale, specie nel Meridione;

che il secondo rapporto del Consiglio nazionale dei minori denuncia che ben il 30,2 per cento dei bambini sotto i 2 anni non sono affidati ad alcun adulto, ed invita ad interventi urgenti per il potenziamento e l'estensione della rete degli asili nido;

che a tal fine -è necessario che gli asili nido non siano più classificati fra i servizi «a domanda individuale» bensì considerati essenziali servizi educativi di base anche aggiornando la legge n. 1044 del 1971;

impegna il Governo

a prendere gli opportuni provvedimenti affinché l'estensione degli asili nido rientri tra le priorità nell'ambito delle politiche per i minori:

(0/2850/3/12)

ZUFFA, ONGARO BASAGLIA, FERRAGUTI, ALBERICI, CALLARI GALLI

ZUFFA. Signor Presidente, a mio avviso questo ordine del giorno è molto importante in quanto ritengo che una politica che interviene sulle esigenze e sull'emergenza sia tanto più efficace quanto più possa fare affidamento su una piattaforma di base di servizi. Naturalmente con ciò non voglio dire che se non c'è una piattaforma non si deve procedere ad altri tipi di intervento. Ritengo che, proprio perchè tener presente l'emergenza non significa perpetuare interventi emergenziali, si debba agire su vari obiettivi, tra i quali è particolarmente rilevante il consolidamento di alcuni servizi di base.

Ho voluto presentare questo ordine del giorno che si riferisce agli asili nido per due motivi fondamentali. Innanzitutto perchè sono rimasta impressionata dalla lettura del secondo rapporto del Consiglio nazionale dei minori che ha denunciato un dato scioccante: oltre il 30 per cento dei bambini è abbandonato a se stesso. Nel rapporto non viene specificato se l'abbandono di questi bambini viene registrato in particolari zone; possiamo, tuttavia, supporre che il dato più consistente si riferisca alle Regioni a più alto degrado sociale. Considerato, quindi, che una politica che abbia un minimo di respiro, come ho già sottolineato durante la discussione generale, deve procedere per interventi integrati e per fasce di età (non possiamo iniziare a prendere in considerazione i ragazzi che si trovano nell'adolescenza, senza aver fatto niente per i bambini di età inferiore), abbiamo ritenuto di dover riportare l'attenzione sul problema degli asili nido. In secondo luogo, ho presentato questo ordine del giorno perchè mi sembra che questo aspetto sia molto trascurato culturalmente,

prima ancora che politicamente: gli asili nido hanno una valenza formativa ed educativa rilevante.

Signor Presidente, in conclusione, ritengo che questo ordine del giorno sia molto importante perchè contribuisce a fare in modo che l'urgenza e l'emergenza diventino uno stimolo all'intervento.

PRESIDENTE. Infine, in relazione all'articolo 7 la senatrice Ongaro Basaglia, insieme ad altri senatori, ha presentato il seguente ordine del giorno:

«La 12^a Commissione del Senato,
in sede di discussione congiunta dei disegni di legge nn. 2826 e 2850,
considerato:

1. che è necessario definire una strategia politica organica rivolta a tutti i minori allo scopo di individuare delle azioni positive per i cittadini in questa fascia di età;

2. che tale strategia di azioni positive non può non partire in prima istanza da quelle istituzioni che condividono con la famiglia la responsabilità nell'educazione e nella socializzazione, ovvero la scuola dell'obbligo ed i servizi sociali e sanitari, la cui operatività quotidiana va investita dei nuovi obiettivi che tali azioni positive si prefiggono, pena l'inefficacia di qualunque azione che si configuri come parallela e non comunicante con l'intervento istituzionale principale;

3. che nel nostro paese esistono aree geografiche e sociali dove i minori vivono situazioni di grave o gravissima carenza di mezzi economici (si veda i dati sulla povertà dei minori nel rapporto della Commissione povertà della Presidenza del Consiglio del 1985), dove i tassi di abbandono scolastico sono più che doppi rispetto alla media nazionale e dove i diritti dei minori (come definiti dalla recente «Carta dei diritti del bambino» delle Nazioni Unite) sono disattesi in modo non episodico sia nella vita familiare e sociale sia nel rapporto con le istituzioni del sistema della giustizia penale;

4. che la letteratura in tema di lavoro sociale e le più recenti indicazioni della Commissione CEE in tema di emarginazione e di lotta alla povertà indicano come più efficace e consigliato l'intervento cosiddetto «integrato» e «multidimensionale», che prende come base un territorio dato piuttosto che un gruppo o dei gruppi «a rischio», e che ciò è tanto più vero in quelle aree dove il rischio di emarginazione, devianza e comportamento criminale è gravemente incidente se non prevalente;

5. che quando si abbiano a disposizione mezzi finanziari insufficienti rispetto alle esigenze è preferibile procedere per obiettivi e priorità, avviando poche ma significative esperienze pilota che sperimentino moduli replicabili altrove piuttosto che adottare la tecnica dell'intervento generico con finanziamento a pioggia;

impegna il Governo:

1. ad elaborare entro un anno un «progetto obiettivo», sulla base di una legge quadro per i cittadini in età minore di concerto con gli enti locali e con i Ministeri della pubblica istruzione, dell'interno e di grazia e giustizia;

2. a definire immediatamente di concerto con enti locali e Regioni, sulla base della consistenza della popolazione minorile che vive in condizioni di svantaggio, il numero e la dislocazione di alcune aree di intervento pilota su cui far convergere, per un periodo non inferiore ai tre anni, i fondi dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia (di cui agli articoli 3 e 4 del disegno di legge del Governo) sufficienti a consentire la sperimentazione, valutazione di vere e proprie politiche di intervento sui minori, che prevedano: azioni integrate tra le diverse istituzioni (famiglia, scuola, servizi sociali, istanze giudiziarie etc.); carattere multidimensionale, ovvero azioni simultanee sulle carenze di reddito, di socializzazione, di salute etc.; interventi coerenti nella fase di prevenzione del disagio e dell'emarginazione (riduzione dell'abbandono scolastico, organizzazione del tempo libero, avviamento alla formazione professionale etc.), nella fase della detenzione e del reinserimento del minore autore di reato.

3. dare indirizzi a che la commissione di cui al comma 5 dell'articolo 2 del disegno di legge n. 2850 segua il monitoraggio e valuti i risultati della rete di progetti pilota.

(0/2850/4/12)

ONGARO BASAGLIA, ALBERTI

ONGARO BASAGLIA. Signor Presidente, dando per illustrato questo ordine del giorno, desidero soltanto evidenziare alcuni aspetti che ritengo interessanti e importanti.

Ritengo che sia necessario soprattutto definire una strategia politica organica rivolta a tutti i minori ed in questo senso richiediamo che il Governo si impegni ad elaborare un progetto obiettivo per i cittadini in età minore. Questa strategia politica organica deve coinvolgere, oltre alle famiglie, le istituzioni educative e socializzatrici che condividono con la famiglia la responsabilità dell'educazione e socializzazione dell'adolescenza, ovvero la scuola dell'obbligo ed i servizi sociali e sanitari.

Un altro punto di questo ordine del giorno che ritengo molto interessante è quello in cui si fa riferimento alle recenti indicazioni date dalla commissione Cee in tema di emarginazione e di lotta alla povertà che indicano come più efficace e consigliato l'intervento cosiddetto «integrato» e «multidimensionale», che prende come base un territorio dato piuttosto che un gruppo o dei gruppi a rischio. Ciò si riallaccia anche all'ordine del giorno presentato dal senatore Corleone. Considerato che i finanziamenti non sono molti, invece di adottare la tecnica dei finanziamenti «a pioggia», dovremmo concentrarli su quei progetti pilota che possono essere maggiormente valutati.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il Governo a pronunciarsi sugli ordini del giorno presentati.

CONDORELLI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sugli ordini del giorno in esame in quanto li ritengo nobilissimi ed importanti. È chiaro, tuttavia, che su di essi si dovrà esprimere il Ministro e dire che livello di impegno può assumere in quanto mi sembra che chiamino in causa anche competenze di Ministeri diversi da quello degli affari sociali.

Esprimo parere favorevole sull'ordine del giorno 0/2850/2/12 che si riferisce alla generalizzazione delle scuole a tempo pieno. In effetti, in Italia ci sono molte poche scuole a tempo pieno e quindi condivido l'esigenza che esse vengano diffuse (una funzione che svolge la mia segreteria è proprio quella di cercare posti per le scuole a tempo pieno perchè c'è una richiesta molto elevata).

Per quanto riguarda l'ordine del giorno 0/2850/3/12 credo che esso riguardi soprattutto il Ministero della sanità. Condivido il ragionamento che esso evidenzia, cioè che bisogna iniziare ad affrontare subito i problemi che riguardano l'adolescenza, e quindi non posso che valutarlo in maniera positiva.

Esprimo parere favorevole, infine, sull'ordine del giorno presentato dalla senatrice Ongaro Basaglia con qualche perplessità, perchè mi sembra che questo impegno sia legato a disponibilità economiche. È importante - e il mio è un auspicio - che questo provvedimento venga rifinanziato, migliorato, seguito ed integrato. Ciò non toglie che vi saranno degli sviluppi. Innanzitutto, si dovrà fare in modo che nella prossima legge finanziaria siano previsti stanziamenti adeguati per le iniziative di cui al provvedimento di esame. Si vedrà poi il da farsi man mano.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Condivido fino in fondo le motivazioni sia culturali che politiche espresse dalla senatrice Zuffa e dalla senatrice Ongaro Basaglia.

Fatta questa premessa, dichiaro di accogliere l'ordine del giorno n. 2, presentato dalla senatrice Ongaro Basaglia e da altri senatori, che impegna il Governo a sollecitare la generalizzazione delle scuole a tempo pieno. Desidero tuttavia fare una sottolineatura, esclusivamente per motivi di competenza. Il relatore ha osservato che le iniziative di cui a tale ordine del giorno sono di competenza del Ministero della pubblica istruzione. Pertanto, in qualità di Ministro per gli affari sociali, non potrei impegnarmi ad attuarle, ma solo a sollecitarle. Pur con queste osservazioni, accolgo comunque l'ordine del giorno n. 2.

Per quanto concerne l'ordine del giorno n. 3, riguardante gli asili nido, presentato dalla senatrice Zuffa e da altre senatrici, lo accetto ugualmente. Tuttavia, anche in questo caso, spetta al Ministro della sanità attuare provvedimenti in tal senso, che io stessa potrei limitarmi a sollecitare.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno n. 4, presentato dai senatori Ongaro Basaglia e Alberti, lo accetto a condizione che: sia soppresso il punto 5 della premessa e siano unificati i punti 1 e 2 del dispositivo; sia sostituito il riferimento all'impegno del Governo ad elaborare un progetto obiettivo sulla base di una legge quadro per i minori con una sollecitazione al Governo ad impegnarsi per l'elaborazione di tale progetto obiettivo indipendentemente dalla predisposizione di un disegno di legge-quadro; sia soppressa la parola «immediatamente».

Per quanto riguarda, in particolare, il punto 1, esso va inteso esattamente nei termini in cui lo ha interpretato il senatore Condorelli. Se avessi la sicurezza di disporre di mezzi economici adeguati, sarei ben felice di impegnarmi a redigere entro un anno un progetto obiettivo. Posso solo assicurare che mi impegnerò a creare le condizioni perchè si

possa elaborare un progetto obiettivo; ciò sarà possibile se ci sarà uno stanziamento nella legge finanziaria che oggi non c'è. Creare le condizioni per l'elaborazione di un progetto obiettivo rientra nelle competenze generali del Governo. Voglio essere estremamente esplicita nei confronti della Commissione, evidenziando che ciò non rientra soltanto nelle mie competenze e non vorrei che l'anno prossimo fossi chiamata a rispondere di un impegno che non ho potuto onorare perchè non mi è stato possibile farlo.

Alla senatrice Ongaro Basaglia chiedo di cancellare dall'ordine del giorno n. 4 il punto 5 delle premesse. Posso anche essere convinta che i mezzi non siano adeguati; tuttavia, non posso ufficialmente accettare un giudizio di insufficienza; la prego quindi di sopprimere tale parte dell'ordine del giorno n. 4.

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori degli ordini del giorno se accettano le modifiche proposte dal Governo.

ONGARO BASAGLIA. Sì, signor Presidente, le accettiamo.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 2, presentato dalla senatrice Ongaro Basaglia e da altri senatori.

È approvato.

Metto ai voti l'ordine del giorno n. 3, presentato dalla senatrice Zuffa e da altre senatrici.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno n. 4.

ONGARO BASAGLIA. Premesso che ribadisco di accogliere le modifiche proposte dal Governo, ritengo che si potrebbe eliminare il riferimento alla scarsità dei mezzi a disposizione e lasciare, invece, il riferimento all'opportunità di procedere attraverso poche ma significative esperienze.

JERVOLINO RUSSO, ministro per gli affari sociali. Voglio essere onesta fino in fondo. Sono convinta che, laddove è possibile, vi debbano essere delle esperienze pilota e non si debba procedere con finanziamenti a pioggia e quant'altro. Se i progetti pilota ci saranno, avranno indubbiamente priorità. Non sono d'accordo su una formulazione che in qualche modo vincoli a non utilizzare i fondi qualora questi interventi, con il respiro culturale e operativo del progetto, non dovessero essere predisposti.

ONGARO BASAGLIA. Va bene, signor Ministro. Eliminiamo allora il punto 5 delle premesse dell'ordine del giorno n. 4.

FERRAGUTI. Signor Presidente, con questo ordine del giorno si propone di elaborare un progetto obiettivo e, quindi, in questo caso di lavorare di concerto.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. È riferito al progetto obiettivo e non alla applicazione della legge?

FERRAGUTI. Al progetto obiettivo.

ZUFFA. Sulla base di un finanziamento per l'intervento.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Se è così, accetto questo ordine del giorno.

Chiedo, inoltre, che vengano unificati i punti 1 e 2 del dispositivo che riguardano il progetto obiettivo (anche perchè il punto 3 riguarda il provvedimento). In questo modo risulterà più chiaro il testo. Infine, propongo di sopprimere la parola «immediatamente».

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno 2/2850/4/12, presentato dai senatori Ongaro Basaglia e Alberti, che, con le modifiche proposte dal Ministro ed accettate dei presentatori, risulta così formulato:

«La 12^a Commissione permanente del Senato,
in sede di discussione dei disegni di legge nn. 2826 e 2850,
considerato:

1. che è necessario definire una strategia politica organica rivolta a tutti i minori allo scopo di individuare delle azioni positive per i cittadini in questa fascia di età;

2. che tale strategia di azioni positive non può non partire in prima istanza da quelle istituzioni che condividono con la famiglia la responsabilità nell'educazione e nella socializzazione, ovvero la scuola dell'obbligo ed i servizi sociali e sanitari, la cui operatività quotidiana va investita dai nuovi obiettivi che tali azioni positive si prefiggono, pena l'inefficacia di qualunque azione che si configuri come parallela e non comunicante con l'intervento istituzionale principale;

3. che nel nostro paese esistono aree geografiche e sociali dove i minori vivono situazioni di grave o gravissima carenza di mezzi economici (si veda i dati sulla povertà dei minori nel rapporto della Commissione povertà della Presidenza del Consiglio del 1985), dove i tassi di abbandono scolastico sono più che doppi rispetto alla media nazionale e dove i diritti dei minori (come definiti dalla recente "Carta dei diritti del bambino" delle Nazioni Unite) sono disattesi in modo non episodico sia nella vita familiare e sociale sia nel rapporto con le istituzioni del sistema della giustizia penale;

4. che la letteratura in tema di lavoro sociale e le più recenti indicazioni della Commissione CEE in tema di emarginazione e di lotta alla povertà indicano come più efficace e consigliato l'intervento cosiddetto "integrato" e "multidimensionale", che prende come base un territorio dato piuttosto che un gruppo o dei gruppi "a rischio", e che ciò è tanto più vero in quelle aree dove il rischio di emarginazione, devianza e comportamento criminale è gravemente incidente se non prevalente,

sollecita il Governo

1. ad impegnarsi per l'elaborazione entro un anno di un "progetto obiettivo" per i cittadini in età minore di concerto con gli enti locali e

con i Ministeri della pubblica istruzione, dell'interno e di grazia e giustizia, definendo, sulla base della consistenza della popolazione minorile che vive in condizioni di svantaggio, il numero e la dislocazione di alcune aree di intervento pilota su cui far convergere, per un periodo non inferiore ai tre anni, i fondi dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia (di cui agli articoli 3 e 4 del disegno di legge del Governo) sufficienti a consentire la sperimentazione valutazione di vere e proprie politiche di intervento sui minori, che prevedano: azioni integrate tra le diverse istituzioni (famiglia, scuola, servizi sociali, istanze giudiziarie, ecc.); carattere multidimensionale, ovvero azioni simultanee sulle carenze di reddito, di socializzazione, di salute, ecc.; interventi coerenti nella fase di prevenzione del disagio e dell'emarginazione (riduzione dell'abbandono scolastico, organizzazione del tempo libero, avviamento alla formazione professionale, etc.) nella fase della detenzione e del reinserimento del minore autore di reato;

2. a dare indirizzi a che la commissione di cui al comma 5 dell'articolo 2 del disegno di legge del Governo segua il monitoraggio e valuti i risultati della rete dei progetti pilota».

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 7.

È approvato.

L'esame degli articoli è così esaurito.

Avverto che è stato presentato un emendamento da parte dei senatori Zuffa, Ongaro Basaglia, Alberti, Ferraguti e Imbriaco, tendente a sostituire la rubrica del disegno di legge n. 2850 con la seguente: «Primi interventi in favore dei minori con particolare riferimento a zone ad alta densità criminale».

ZUFFA. Signor Presidente, devo fare riferimento a quanto è stato sostenuto durante la discussione generale e cioè alla precisazione che non si tratterebbe di soggetti a rischio, ma di zone a rischio. Siccome il titolo del provvedimento ha un valore simbolico e culturale certamente da non sottovalutare, mi sembra che la precisazione che propongo non possa ricevere obiezioni. D'altra parte le parole «zone ad alta densità criminale» sono state utilizzate anche dalla Commissione antimafia, rispecchiano l'urgenza di un intervento e si riferiscono alla precisazione fatta durante il dibattito e da tutti condivisa.

CONDORELLI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, pur apprezzando i motivi culturali di questo emendamento, esprimo parere contrario perchè, nella sostanza, quello che conta è il contenuto del provvedimento che abbiamo approvato.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Condivido il parere espresso dal relatore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento dei senatori Zuffa, Ongaro Basaglia, Alberti, Ferraguti e Imbriaco.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione finale.

SIGNORELLI. Signor Presidente, dato che ho taciuto a lungo in questa Commissione, spenderò due parole per esprimere un certo compiacimento per il fatto che si è arrivati all'approvazione di una legge specifica su questo problema.

In questo mio intervento vorrei richiamarmi in particolare ad una relazione da me presentata, - perchè richiesta - al Congresso nazionale dei giudici minorili di due anni fa, che aveva attinenza al fenomeno, in espansione, della droga e dell'AIDS nelle fasce giovanili ed anche alla criminalità dei minori. Il paradosso che aveva rilevato l'ISPES, con la collaborazione dell'ufficio della giustizia minorile, era il fatto che sembrava dalle cifre che la devianza giovanile si stava riducendo. Invece, noi ci troviamo di fronte al paradosso che i ragazzi delinquono più di prima, perchè i dati che ci arrivano sono falsati da una realtà: la gente denuncia meno i fatti di piccola criminalità comune, come scippi, furti, eccetera.

D'altra parte c'è anche una certa larghezza da parte del mondo della giustizia minorile, del mondo della sociologia, nel non dare troppa importanza a questi reati derubricandoli: questa è la filosofia che si è affermata in negli ultimi anni. Basta pensare che i reati consumistici vanno ampiamente diffondendosi ed è un fenomeno di cui tutti quanti ci lamentiamo.

Comunque, non ci imbattiamo soltanto nei reati consumistici, soprattutto nelle zone del Sud di cui ci stiamo interessando. Infatti, siamo arrivati all'arruolamento da parte della malavita organizzata e dei trafficanti di droga di minorenni che vengono addestrati per finalità criminali. Un esempio è costituito dal fenomeno, poco conosciuto, dei cosiddetti «moschilli» di Napoli, che vengono inquadrati dalla camorra per spacciare droga, e non soltanto per questo, e dal fenomeno dei *baby killers* di Palermo, utilizzati per delitti di sangue (mezzo milione per esecuzione).

Evidentemente dietro a tutto ciò c'è un lungo e particolarmente proficuo, dal punto di vista della criminalità organizzata, lavoro di interdizione verso l'educazione e l'acculturamento di questi ragazzi, che sono abituati a vivere nell'abbandono più assoluto, tanto è vero che esistono delle aree dove si riesce ad arruolarli e ad educarli a quei fini a tempo pieno. Quindi, non ci troviamo più di fronte ad un mondo minorile deviato, ma addirittura a mondi di minori strutturati per essere devianti.

Non ci rendiamo ancora conto di ciò. Purtroppo non ho trovato documentazione adeguata (nè risulta se l'ISPES ne abbia avuta in dotazione) per poter stabilire quale sia il fenomeno a carico dei minori, tra i quali vi sono giovani che sbarcano in Italia, che dall'Africa del Nord, dove le «università» dei minori sono in piena attività, raggiungono il nostro paese. Mi riferisco a tutto quel mondo e a quell'area di

minori (che stanno vivendo drammaticamente il fenomeno della fuga dalle loro terre) che si trovano a far parte rapidamente di un mondo e di zone particolarmente a rischio per soggetti che non sarebbero di per sè stessi a rischio, come ha sottolineato giustamente il Presidente, ma che lo diventano per le situazioni esistenziali e culturali in cui sono costretti a vivere. Mi riferisco anche agli albanesi nelle cui comunità, per quanto abbastanza difese organicamente, si incominciano a registrare fenomeni di devianza, sempre perchè i cosiddetti «docenti» sono pronti a rapinare la coscienza dei minori e ad utilizzarli per fenomeni devianti. Non faccio affermazioni paternalistiche; sono fenomeni di cui ci dobbiamo rendere conto e che dovremo affrontare ancora in questa Commissione per aggiornare un provvedimento, la cui approvazione è positiva, come anche il fatto che esso stabilisca gli interventi e i relativi finanziamenti. Tuttavia, ritengo che questo provvedimento debba seguire una certa dinamica, collegata appunto all'espansione del fenomeno.

Signor Presidente, per questi motivi voterò a favore del provvedimento in esame, soprattutto considerando che la prevenzione (come per tutte le cose) si può fare su una vasta area di popolazione giovanile, ed è compito primario della scuola e del sistema sociale. Ma per l'area che è già stata criminalizzata, a cui mi sono riferito in precedenza e che è molto più vasta di quello che noi pensiamo, evidentemente non bastano questi strumenti (la scuola ed il sistema sociale), ma è necessario un importante coordinamento. Si può proteggere, educare e assistere chi viene riconosciuto in una certa situazione e può essere salvato e rimesso nel bacino di salvaguardia della scuola e del sistema sociale, ma non possiamo assolutamente utilizzare lo stesso trattamento per un fenomeno di cui innanzitutto non conosciamo la portata. Pensate a quanto succede nelle periferie delle megalopoli, dove è possibile mimetizzarsi e scomparire, dove si registrano fenomeni di aggressione, di prostituzione, di violenza, di mancanza di igiene.

Abbiamo anche una esplosione di malattie come l'Aids, di cui non conosciamo l'entità per quanto riguarda i giovani, data la lunga evoluzione che ogni malattia ha nei giovani stessi. Ritengo quindi che ci troviamo di fronte ad una situazione veramente preoccupante, di cui dovremo tener conto a partire da oggi.

ONGARO BASAGLIA. Premetto che non eravamo sfavorevoli ad un provvedimento con queste finalità e con questi contenuti. I nostri interventi sono sempre stati focalizzati su questioni di metodo, di cui si è discusso a lungo e su cui non intendono, come pure su determinati contenuti, data la serie di «pasticci» che abbiamo individuato e denunciato e ai quali abbiamo tentato di porre rimedio. Devo riconoscere che, una volta integrato dagli ordini del giorno approvati, questo provvedimento mostra, da parte nostra, la volontà non tanto di boicottare la legge, quanto di migliorarla. Continuiamo infatti a sostenere che si tratta di un testo da modificare. Dichiaro, pertanto, che ci asterremo dalla votazione.

ZUFFA. Vorrei sottolineare il nostro rincrescimento e la nostra contrarietà in ordine a questioni di metodo e anche politiche. Questo provvedimento sta per essere approvato dalla Commissione in sede

deliberante. Ritengo che la sede deliberante serva perchè vi sia il massimo del confronto politico e non solo in un ramo del Parlamento. Pur avendo il nostro Gruppo presentato un disegno di legge di analogo contenuto, e avendo quindi tutto il diritto di chiedere un confronto su impostazioni molto diverse tramite la costituzione di un comitato ristretto, quando ciò ci è stato negato non ci siamo affatto irrigiditi sulle nostre posizioni, ma abbiamo presentato degli emendamenti tendenti a migliorare il testo approvato dalla Camera, in qualche modo accogliendo una certa impostazione pur non condividendola affatto, ma ricercando comunque un rapporto costruttivo attraverso le nostre proposte di modifica.

Tutti i nostri emendamenti sono stati respinti e ciò porta a delle conseguenze circa il giudizio sul merito del provvedimento che vi accingete a varare. Secondo noi, ne deriva un impianto culturalmente ambiguo, il che ci induce a riconfermare il giudizio espresso in sede di discussione generale.

Insistiamo, inoltre, sulla necessità di modificare il titolo del provvedimento. Infatti, non è irrilevante la questione che si tratti di soggetti o zone a rischio. Dal punto di vista politico, se ne è molto discusso in passato. Si rifiuta radicalmente il metodo della progettazione. Fare capo all'ente locale non significa che gli interventi da finanziare debbano essere tutti pubblici, ma significa che l'ente locale elabora un progetto e ha soltanto il compito di coordinare le iniziative ad esso riferite. Si rischia di passare ad un taglio emergenziale e per di più con delle incongruenze all'interno della legge che nel corso del dibattito erano emerse chiaramente.

Rifacendomi alle osservazioni della senatrice Ongaro Basaglia, dirò che il Ministro di grazia e giustizia ha delle competenze limitate in questo ambito. Si tratta, caso mai, di spostare sul sociale interventi di natura penale e finanziaria, di elaborare progetti sulla base di parametri sociali. C'è una commistione non molto chiara tra le competenze. La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso parere contrario sul provvedimento, individuando la dimensione regionale come quella congrua a livello di competenze, sottolineando quindi l'opportunità di una programmazione regionale e di una progettazione degli enti locali anche in questa materia.

Nel merito, il nostro giudizio è negativo. Tuttavia, proprio per manifestare la nostra estrema disponibilità politica, ci asterremo dalla votazione. Riteniamo infatti che gli ordini del giorno approvati rappresentino l'impegno ad impostare politiche ordinarie di un certo tipo. Ci auguriamo che si apra un confronto per una revisione della legge, su una legge quadro o su un programma di interventi che non segua questi canali emergenziali, e che vi siano le premesse per una politica diversa sulla base di congrui finanziamenti.

CORLEONE. Non ripeterò le argomentazioni già svolte dalle senatrici Ongaro Basaglia e Zuffa. Mi limiterò a dire che il dibattito non è stato nè inutile, nè eccessivo e che prendo atto che nella Commissione è mancata la voce di una parte politica: il Partito socialista. Non è cosa di poco conto. Forse, ogni tanto è bene cercare di capire perchè ciò accade quando si affrontano questioni così importanti, che riguardano

aree disastrose del paese, e fenomeni che mettono in gioco il funzionamento della democrazia, poichè toccano i comportamenti degli amministratori locali.

Fatta questa premessa, anch'io aderisco all'idea di non esprimere un voto contrario, ma un voto benevolo di astensione. Per quale motivo? Soprattutto per prendere in parola il Governo. Generalmente il rischio degli ordini del giorno è quello che non contino nulla. Penso, allora, che dobbiamo procedere ad una prova. Ci troviamo di fronte ad un testo che a mio avviso è sordinato nelle sue parti e che segue una realtà di emergenza senza criteri e controlli. È stata sottolineata la necessità di approvare il testo di questo provvedimento e allora gli ordini del giorno indicano la via complessiva che è opportuno seguire.

Con il nostro voto di astensione mettiamo alla prova il Governo che ha assunto un impegno politico, nel senso che la vicenda di un settore sociale così delicato non può ritenersi risolta con questo testo legislativo. Per tale motivo non soltanto è stato proposto un progetto obiettivo, ma anche l'opportunità di arrivare alla promulgazione di una legge quadro, procedendo ad una revisione di questo testo legislativo dopo una sua prima sperimentazione. Credo che questo impegno sia stato assunto un po' da tutti e soprattutto da parte di chi si è opposto alla approvazione di questo testo.

Allora, tenendo conto che diamo valore a ciò che abbiamo approvato (e quindi non soltanto agli articoli, ma anche agli ordini del giorno), penso che il voto di astensione sia il più indicato per assumere l'impegno di proseguire in questo nostro lavoro, manifestando attenzione verso un tema così delicato. Il nostro lavoro non si esaurisce con l'approvazione di questo testo normativo; è necessario controllare in un secondo tempo come sono stati spesi i soldi, che sono tutto sommato 155 miliardi (il *deficit* del debito pubblico ha ben altri buchi). Quello che dobbiamo accertare soprattutto è che questa non sia un'occasione sprecata. Quindi, l'impegno che dobbiamo assumere è quello di elaborare la definizione concettuale con la quale si vuole orientare l'intervento per i minori.

Fatta questa considerazione, devo dire che permane il nostro giudizio negativo sul metodo che è stato seguito, che ci ha costretto ad accettare questa ulteriore prova di cattivo funzionamento delle nostre istituzioni. Inoltre, rimane la nostra critica negativa sulle grandi contraddizioni che abbiamo denunciato e che potevano essere corrette non soltanto con gli ordini del giorno, ma anche nel testo legislativo.

Queste sono le osservazioni che ho voluto fare, dando fiducia all'impegno assunto dalla maggioranza e dal Ministro perchè si lavori subito, con un'ottica che guardi un po' più lontano e non soltanto al testo del provvedimento.

MERIGGI. Signor Presidente, intervengo per una breve dichiarazione di voto. Per le ragioni che ho già avuto modo di evidenziare durante la discussione generale e il dibattito che si è svolto in Commissione, dichiaro che il mio voto sarà di astensione, un voto benevolo che permette al disegno di legge di andare avanti e di pervenire ad una definitiva approvazione.

Colgo questa occasione per fare una raccomandazione (a cui già si sono riferiti altri colleghi): bisogna fare tesoro dei contenuti degli ordini del giorno che sono stati approvati in Commissione.

AZZARETTI. Signor Presidente, intervengo brevemente per annunciare il voto favorevole del Gruppo della Democrazia cristiana. Come penso sia stato chiaro a tutti, la maggioranza non si è voluta sottrarre ad un dibattito diffuso e molto utile, ma ha avvertito la necessità di pervenire all'approvazione di un disegno di legge, anche se meno perfetto, in presenza soprattutto del rischio di ulteriori ritardi. Si tratta, comunque, di un provvedimento che può essere attuato subito con puntualità e che si riferisce ad un argomento su cui si parla da anni, e per il quale finalmente si è riusciti a fare qualcosa di positivo. Mi sembra che sia stato opportuno fare questa scelta e che le conclusioni del dibattito in fin dei conti l'approvino.

PRESIDENTE. Metto ai voti nel suo complesso il disegno di legge n. 2850.

È approvato.

Avverto che, in seguito a tale approvazione, il disegno di legge n. 2826 resta assorbito.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA