

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

---

## 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

---

### 45° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DEL 25 GIUGNO 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 in età minore», d'iniziativa della senatrice Zuffa e di altre senatrici (2826)

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

**(Discussione congiunta e rinvio)**

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 8

CONDORELLI (DC), relatore alla Commissione 2

---

---

*I lavori hanno inizio alle ore 16.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Progetti per la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona in 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  
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Progetti per la crescita la maturazione individuale e la socializzazione della persona in età minore», d'iniziativa delle senatrici Zuffa, Alberici, Bochicchio Schelotto, Ferraguti, Tedesco Tatò e Tossi Brutti.

Su materia connessa è scritto all'ordine del giorno anche il seguente disegno di legge: «Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose» già approvato dalla Camera dei deputati.

Data la connessione delle materie, propongo che i due disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore Condorelli di riferire alla Commissione sui due disegni di legge in titolo.

CONDORELLI, *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ringraziare il presidente della Commissione Zito e il ministro Jervolino Russo per aver voluto assegnare a questa Commissione un disegno di legge che riguarda un tema che non è consueto per la 12<sup>a</sup> Commissione. Ritengo tuttavia che questa sia stata una scelta opportuna per vari motivi.

Il primo motivo è la visione che questa Commissione ha acquisito da diversi anni sull'assistenza in generale, una visione olistica, che non si limita solo ai problemi della malattia ma che rivolge la sua attenzione anche ai problemi del disagio. Questa tematica è importantissima perchè proprio nell'ambito del disagio sociale e individuale nascono spesso le malattie. Inoltre il disagio è di per sè stesso una condizione che aggrava le sofferenze della persona e lo stato della malattia.

Un ulteriore motivo è che la legge n. 833 prevede in vari punti la cooperazione fra comune e unità sanitarie locali per i problemi relativi al disagio giovanile. È questo un compito che doveva essere affidato alle strutture socio-sanitarie delle Unità sanitarie locali, ma che purtroppo è in gran parte fallito. A questo proposito devo rivelare che l'assegnazione alla nostra Commissione di questi due provvedimenti è importante anche perchè la riforma del servizio sanitario nazionale *in itinere*

prevede un maggiore distacco fra le attività di assistenza sanitaria e le attività di assistenza sociale.

Abbiamo infatti avuto modo di registrare il fallimento di quell'intento nobilissimo che si voleva perseguire; dal punto di vista pratico si è rivelato infatti che le strutture sanitarie si sono dedicate quasi esclusivamente ai problemi dell'assistenza e in modo particolare gli ospedali, mentre per quella parte, pur importantissima, relativa all'aspetto sociale e della persona le carenze sono molto rilevanti.

Vorrei richiamare ancora due leggi assai importanti: innanzitutto la legge n. 142 che prevede un rapporto ancora più intenso fra i cittadini e le istituzioni. È però necessario che vi siano anche altri strumenti legislativi per rendere più efficace questo tipo di collaborazione. L'altro provvedimento cui mi riferivo, approvato dal Senato e trasmesso ora alla Camera dei deputati, riguarda il volontariato, tema con il quale l'argomento che oggi discuteremo ha moltissimi punti di contatto.

Alla base dei due disegni di legge oggi in esame, uno del Governo, l'altro d'iniziativa dei senatori del Gruppo del PDS, vi sono dei documenti importantissimi, fra i quali ricordo innanzitutto la convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia dell'ONU. È un documento recente, del 20 novembre 1989, sui diritti dell'infanzia, che contiene delle affermazioni importanti, e vorrei citarne qualcuna. Il documento si richiama al principio che l'infanzia ha diritto a misure speciali di protezione e di assistenza; vi è un fortissimo richiamo alla famiglia, quale momento fondamentale della società e quale ambiente naturale per la crescita e il benessere, in particolare dei fanciulli. In famiglia si devono ricevere l'assistenza e la protezione necessarie per poter assumere pienamente le proprie responsabilità all'interno della comunità.

Ancora, il fanciullo, per il pieno ed armonioso sviluppo della personalità, deve crescere in un ambiente familiare, in un'atmosfera di felicità, amore e comprensione. Il quarto punto fondamentale è che occorre preparare il fanciullo ad una vita autonoma nella società ed allevarlo nello spirito degli ideali proclamati nello Statuto delle Nazioni Unite, e in particolare nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà e di uguaglianza.

Si riconosce che in tutti i paesi del mondo vi sono invece dei fanciulli che vivono in condizioni di particolari difficoltà, per cui è necessario accordare loro una particolare attenzione. Nella dichiarazione universale della Convenzione di Ginevra, che si richiama alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, i riferimenti al problema dei minori sono assai ampi: almeno undici articoli riguardano le misure che gli Stati in convenzione si sono impegnati ad adottare.

Il secondo documento molto importante è quello recente del 1990 cui fa riferimento anche la relazione del disegno di legge presentato dai colleghi del PDS: l'istanza del Consiglio dei minori che chiede al Parlamento e al Governo di impostare e realizzare una politica organica per i minori, volta da un lato a garantire che i diritti riconosciuti siano effettivamente agibili da parte di tutti i minori del paese e dall'altro a porre l'interesse dei minori come oggetto di considerazione primaria nelle politiche di intervento sociale e come materia di irrinunciabile attenzione nelle linee di sviluppo socio-economico da assumere a livello nazionale, regionale e locale.

In questa ottica, un obiettivo primario è rappresentato dalla prevenzione della devianza e dalla promozione sociale.

Su questo argomento specifico, bisogna riconoscere che esiste un vuoto istituzionale vero e proprio. Ci sono dei dati che si possono leggere nei verbali della Commissione antimafia che sono davvero agghiaccianti. Da tutte le parti si lamenta un vuoto istituzionale su questo problema. Cito alcuni dati. Per quanto riguarda il comune di Roma, il professor Alvaro, responsabile dei servizi sociali, ha lamentato l'insufficienza del personale specializzato nel monitoraggio e nel controllo delle situazioni a rischio che riguardano i minori. Non è decollata, come ho detto poc'anzi, la collaborazione prevista dalla legge n. 833 fra i comuni e le UUSSLL, per una progettazione organica sul problema del disagio giovanile.

Questi vuoti riguardano in modo particolare la questione degli adolescenti, ma in genere tutte le fasce giovanili. Molti magistrati hanno lamentato un fatto paradossale che vorrei segnalare: la giurisprudenza attuale è orientata, per quanto riguarda il trattamento dei minori a non penalizzarli con il carcere, e questo è un dato positivo.

Si tratta di un dato positivo che d'altra parte è stato sollecitato anche in campo internazionale a cominciare dalle direttive dell'ONU che sostengono questo orientamento. Accade però che paradossalmente vengono seguiti maggiormente, ai fini della risocializzazione, più coloro che vengono assolti rispetto a coloro che vengono condannati. Per esempio - si tratta di dati che ci vengono riferiti da magistrati - su circa 20.000 processi che si celebrano ogni anno, 8.000 minori vengono arrestati e di questi soltanto 100-200 vengono condannati. Per costoro sono già stati attuati nelle carceri alcuni servizi sociali, come ad esempio la scuola. Ricordo che secondo l'ONU il fanciullo è considerato come tale fino a 18 anni. Ebbene, questi 100-200 minori condannati sono abbandonati a se stessi e quindi non hanno alcun sostegno per la risocializzazione. Di conseguenza, la prevenzione non viene attuata proprio per la mancanza di una organizzazione che deve tutelare quei giovani che sono stati colti nella maggior parte dei casi in flagranza per aver commesso diversi reati contro il patrimonio - e che poi giustamente non vengono puniti -, anziché lasciarli al loro destino.

Vorrei fare una brevissima considerazione sulle radici delle devianze minorili, e a tal proposito sono in possesso di dati molto importanti.

Non è difficile - ed anche empiricamente ciascuno di noi sa quali sono le radici di queste devianze - risalire ai travagliati rapporti tra i giovani e il mercato del lavoro, tra essi e il mondo della scuola, oltre alle loro condizioni più socio-culturali che socio-economiche. Vi sono fattori familiari molto importanti, quali la disgregazione del nucleo, l'abbandono, i maltrattamenti, e così via. Inoltre, vi è la piaga sociale dell'abbandono scolastico e delle sue cause.

Per quanto riguarda la tipologia dell'adolescente deviato, da indagini compiute soprattutto da magistrati dei tribunali dei minorenni, viene fuori la tipologia di un ragazzo scarsamente educato, poco socializzato, con carenze familiari di tipo affettivo e con pochi rapporti con le istituzioni, soprattutto con la scuola. Questa è la tipologia più diffusa, ma vi è poi anche quella che vede l'adolescente appartenere ad

etnie diverse minoritarie, come ad esempio quelle degli zingari, degli apolidi e degli stranieri in generale. Inoltre, vi è un'altra tipologia che rispecchia ragazzi con problemi psicologici e con scarso sviluppo della personalità.

Un'altra tipologia abbastanza diffusa è quella del minorenne deviante di tipo consumista, che segue la via del furto per procacciarsi ciò che offre la società dei consumi, e cioè gli *status symbol*.

A tal proposito, i dati ISTAT del 1989 sono molto interessanti per conoscere maggiormente il tipo di devianza. Innanzitutto, vi è il dato quantitativo. I minorenni denunciati alle Procure dal 1984 al 1986 sono circa 21.000. La tipologia dei delitti riguarda soprattutto i furti nel 50 per cento dei casi, ma anche altre fattispecie delittuose.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, ritengo che non abbiamo dei dati sufficientemente chiari, perchè ad esempio - leggendo sempre i dati ISTAT - notiamo la Liguria al primo posto con l'11 per mille di minorenni residenti, la Calabria e l'Abruzzo con circa il 10, il Friuli-Venezia Giulia con l'8, ma ad esempio manca la Campania, dove sappiamo come tale fenomeno sia alquanto esteso.

Per quanto riguarda il sesso, debbo dire che si tratta di un dato molto importante, in quanto il 90, 7 per cento della devianza minorile riguarda i maschi. Di esso dovremmo farne tesoro, perchè è troppo importante per essere trascurato.

Un altro dato rilevante è che i minorenni denunciati sono nella gran parte dei casi - oltre il 50 per cento - disoccupati o in cerca di prima occupazione.

Vi è poi la grande piaga dei minorenni tossicodipendenti.

Ripeto che questi dati sono ufficiali, ma ne sottintendono altri sommersi e quindi non possiamo percepire pienamente l'esatta entità del fenomeno.

Ho davanti agli occhi l'esempio di quanto avviene nella mia città in base anche a dati che ho potuto raccogliere dal Tribunale dei minorenni. D'altronde, il caso Napoli è particolare. Se andiamo a vedere dove risiede tale devianza, notiamo che vi è una netta differenza a seconda dei quartieri. Dico questo per affermare che si tratta di un problema di intervento non di carattere generale, affidato ad enti troppo vasti; invece, si tratta di questioni che debbono essere vissute in aree molto localizzate, perchè ogni zona ha i suoi problemi.

A Napoli troviamo quartieri migliori - Posillipo e il Vomero - dove la devianza è di circa il 2 per cento, mentre in altre zone vi è il 10-15 per cento. Poi, per esempio, a Secondigliano - un'area molto degradata -, risiede il 50 per cento della devianza minorile.

Un altro fatto molto importante che risulta dai dati forniti dai magistrati del Tribunale dei minorenni concerne l'alta incidenza degli analfabeti totali oppure di ritorno, che ammontano fino ad oggi ad oltre il 50 per cento, mentre qualche anno fa raggiungevano il 70 per cento dei giovani che si trovavano in istituti minorili. Si tratta di un dato estremamente grave.

Sappiamo che a Napoli vi è il caso particolare dei cosiddetti «muschilli», che sono i vettori della droga e che poi vengono assoldati dalla camorra per attività illecite; è evidente che quando sono più

grandi entrano nella spirale degli «affari» posti in essere dalla camorra vera e propria.

Vorrei fare un breve accenno ad un problema estremamente delicato, cioè a quello dell'abbandono scolastico. Ho già parlato della grande incidenza degli analfabeti tra questi ragazzi devianti o devianti, ma nel Meridione la situazione è drammatica. A tal riguardo ci sono due rapporti del Censis. Il primo risale al 1984 e fa venire i brividi soltanto a leggerlo per l'altissima incidenza dell'analfabetismo, sia totale che di ritorno, nel Meridione: nel 1981 essa ammontava a circa il 18, 2 per cento. A mio avviso, nel 1981 circa un terzo della popolazione meridionale poteva essere considerata analfabeta, quasi quanto negli Stati Uniti, perchè anche lì il problema è gravissimo per tutta una serie di motivi sui quali non vi posso ora intrattenere.

A mio avviso non bisogna dare la colpa alla scuola, perchè questa da una parte cerca di raccogliere il maggior numero di studenti ma dall'altra, per la funzione che le è propria, è costretta a selezionare. Nella selezione emargina ancor più quei gruppi di minori a rischio che provengono dalle classi sociali meno abbienti. È questo uno dei dilemmi con cui si confronta la scuola; è un tema molto complesso su cui non posso per il momento dilungarmi. Voglio solo sottolineare che la scuola fallisce laddove non c'è una famiglia o c'è un ambiente socio-culturale degradato. Se l'insieme di questi tre momenti fondamentali non funziona, la scuola non può avere successo, anzi, con i suoi meccanismi di selezione, emargina sempre più, come dicevo, proprio chi avrebbe maggior bisogno di sostegno perchè appartiene alle classi più emarginate.

Perchè la scuola abbia successo non sono necessarie grosse riforme istituzionali, ma occorre una politica di piccoli passi, duttile, che di volta in volta riconosca nell'ambito scolastico quali sono i problemi dei ragazzi che incontrano difficoltà, per poi mettere a punto interventi di sostegno per questi stessi ragazzi e per le loro famiglie.

La strategia del disegno di legge presentato dal ministro Jervolino, così come quello dei colleghi del PDS, è molto flessibile in quanto non prevede un solo tipo di interventi, bensì una serie di misure che possono essere adattate di volta in volta alle esigenze che si devono affrontare.

E vengo ad un esame più dettagliato dell'articolato del disegno di legge governativo, che è stato già approvato dalla Camera dei deputati. L'articolo 1 detta le norme generali sulla politica di indirizzi nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari sociali. Gli indirizzi generali sono volti a tutelare e a favorire la crescita, la maturazione individuale, la socializzazione dei minori e si articolano su quattro punti: attività di comunità e di accoglienza dei minori per i quali si renda necessario il temporaneo allontanamento dall'ambito familiare; l'attuazione di interventi a sostegno delle famiglie anche dopo il reinserimento del minore, a seguito della segnalazione della situazione di rischio in particolare per l'assolvimento degli obblighi scolastici; l'attività di centri di incontro e di iniziativa di presenza sociale nei quartieri a rischio; l'attuazione di interventi da realizzare, previo accordo con le competenti autorità scolastiche, in base a indirizzi del Ministro della pubblica istruzione, nell'ambito delle strutture scolastiche in orari non dedicati all'attività istituzionale o nel periodo estivo.

L'articolo 1 prevede inoltre, al comma 2, - ed è questo un punto molto importante - che il collocamento dei minori fuori della famiglia può essere disposto dal tribunale per i minorenni su segnalazione dei servizi sociali, degli enti locali, delle istituzioni scolastiche e dell'autorità di pubblica sicurezza. Si tratta di una misura molto importante, perchè è ovvio che una famiglia degradata non segnalerà mai la situazione di disagio del minore alle autorità.

L'articolo 2 prevede che i fondi destinati allo sviluppo della personalità del minore siano devoluti ad organizzazioni di volontariato, associazioni e cooperative di solidarietà sociale.

Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce dei parametri di trasparenza, per cui i contributi sono erogati solo previa dimostrazione dell'effettiva realizzazione dei servizi. Molto rilevante è che il referente principale è rappresentato dal comune nel rapporto fra cittadini e istituzioni per i problemi del minore.

Altro elemento rilevante sono le organizzazioni del volontariato, anche nello spirito della legge Jervolino approvata dal Senato, secondo la quale il volontariato non deve sostituirsi alle istituzioni e ai compiti che queste non riescano a svolgere; il volontariato ha invece la funzione assai diversa di garantire che gli utenti possano usufruire dei servizi che lo Stato ha loro destinato. Ha inoltre il compito di rendere più umano il rapporto fra lo Stato e determinate realtà che necessitano più di altre di aiuto.

Un'apposita Commissione istituita presso il Consiglio dei Ministri, con decreto del Ministro per gli affari sociali, stabilisce dei criteri e dei requisiti in base ai quali vengono ripartiti i fondi di cui all'articolo 2 e valuta i diversi programmi.

L'articolo 3 istituisce, per l'erogazione dei contributi, un apposito Fondo per il triennio 1991-1993.

L'articolo 4 riguarda un Fondo gestito dal Ministero di grazia e giustizia per l'attuazione di interventi volti alla prevenzione della delinquenza e alla risocializzazione nell'area penale minorile. Ci sono rilevanti novità per quanto riguarda i programmi, ed è prevista una collaborazione fra il Ministero di grazia e giustizia e la Commissione di cui all'articolo 2, che può proporre adeguamenti dei progetti finanziati dal Ministero di grazia e giustizia in modo da consentire il loro coordinamento con i progetti di cui agli articoli 1 e 2.

Il comma 4 dell'articolo 4 contiene una norma di salvaguardia rispetto ad eventuali ritardi che possano verificarsi da parte della Commissione nell'esprimere il parere o una proposta sui progetti finanziati dal Ministero di grazia e giustizia.

L'articolo 5 prevede la possibilità per gli enti locali di cedere in uso beni appartenenti al patrimonio o al demanio dello Stato per le finalità stabilite dall'articolo 1.

L'articolo 6 prevede ancora la cessione in uso gratuito da parte delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali alle organizzazioni che attuino i programmi previsti dall'articolo 1 di beni immobili in loro proprietà.

Il disegno di legge presentato dai senatori del Gruppo del PDS contiene misure analoghe a quelle di disegno di legge governativo. La differenza concerne soprattutto il ruolo delle Regioni, che hanno una

funzione più importante. Per il resto il disegno di legge ha molti punti in comune con quello predisposto dal Ministro degli affari sociali.

Concludendo il mio intervento, debbo subito dire che il disegno di legge presentato dal Governo è già stato approvato da un ramo del Parlamento. Apprezzo moltissimo anche quello presentato dai colleghi del PDS, ma mi pare che il provvedimento governativo sia articolato in un modo migliore, soprattutto per quanto riguarda la flessibilità degli interventi consentiti. Infatti, tale provvedimento offre la possibilità di fornire il proprio aiuto a chi ha buona volontà e vuole partecipare a questa importantissima attività.

Personalmente voglio esprimere ancora una volta al ministro Jervolino Russo tutta l'ammirazione per la grandissima sensibilità dimostrata e per l'opera fin qui svolta dal suo Dicastero creato dal nulla. In attesa di una normativa più organica riguardante i servizi sociali, raccomando alla Commissione una sollecita approvazione del disegno di legge n. 2850, in quanto il problema della devianza minorile ha acquisito caratteri di estrema gravità ed urgenza. Tale provvedimento è ispirato a precise norme indicate anche di recente in seguito a dichiarazioni rese a Ginevra a proposito dei problemi dell'infanzia, nonché dal Consiglio nazionale per la tutela dei minorenni nel corso del 1990.

Nell'altro ramo del Parlamento il provvedimento è stato approvato all'unanimità, anche se vi è stata un'astensione molto benevola da parte dei colleghi del PDS.

Vorrei quindi concludere la mia relazione proponendo di prendere a base della nostra discussione il disegno di legge n. 2850, presentato dal Governo, già approvato dalla Camera dei deputati.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Condorelli per la sua pregevole esposizione.

Dal momento che sono iniziati i lavori dell'Aula, dobbiamo sospendere l'esame dei disegni di legge in titolo.

Rinvio pertanto l'inizio della discussione generale ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,35.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. GIOVANNI LENZI**