

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XXII

n. 2

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa delle senatrici ZUFFA, ALBERICI, ANGELONI, BETTONI  
BRANDANI, BUCCIARELLI, D'ALESSANDRO PRISCO, DANIELE  
GALDI, FABJ RAMOUS, PAGANO, PEDRAZZI CIPOLLA e  
TEDESCO TATÒ

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 1° OTTOBRE 1992

---

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta  
sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 44 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, di cui alla legge di ratifica 27 maggio 1991, n. 176, impegnava gli Stati parti a sottoporre entro due anni un rapporto sull'applicazione della stessa, al Comitato all'uopo creato presso le Nazioni Unite.

In tal modo l'Italia vincolava la sua politica per i minori ad un atto di verifica internazionale, riconoscendo il valore dello strumento della Convenzione, cui aveva significativamente aderito.

Con un'inversione di tendenza rispetto ad impostazioni rivolte alla mera tutela, la Convenzione dichiara che è compito precipuo degli Stati riconoscere alle persone di età minore un diritto alla soggettività, riconducibile alla specifica fase evolutiva da queste attraversata: la vera novità stabilita dalla Convenzione è che i bambini e gli adolescenti passano da oggetto a soggetto del diritto.

Il tempo intercorso e il sostanziale silenzio seguito alla legge di ratifica ci inducono a proporre che il Parlamento sia messo nelle condizioni di interloquire e di partecipare alla realizzazione degli impegni del Governo, tramite l'istituzione di una Commissione monocamerale d'inchiesta che, oltre a curarsi di verificare l'applicazione della Convenzione, indaghi alcuni punti salienti della condizione dell'infanzia nel nostro Paese per trarne indicazioni legislative ed operative.

In questi anni si è diffusa, infatti, in ampi settori della società e della cultura, una sensibilità nuova per le problematiche legate all'universo minorile, che interessano migliaia di bambini/e e di adolescenti; in parallelo, ha preso risalto, anche per l'emersione di episodi precedentemente «negati», trascurati, celati tra le pareti

domestiche, il fenomeno dell'abuso e della violenza sui minori.

Altri fattori, legati alle impetuose trasformazioni economico-sociali avvenute, hanno modificato nel profondo le condizioni di vita delle persone e la percezione sociale dei diritti.

Cioè, ad un'accresciuta consapevolezza, rispetto al passato, dei diritti fruibili socialmente (diritto all'istruzione qualificata, all'informazione, all'espressione), non ha fatto seguito un conseguente accrescimento delle opportunità sociali. Di questa nuova situazione hanno fatto le spese soprattutto le fasce più deboli, in quanto titolari di minori poteri spendibili sul piano politico, come i minori e i giovani senza diritto di voto.

Inoltre, a uno sviluppo accelerato e caotico si sono accompagnati in molte zone del Paese, specie al Sud, fenomeni di disgregazione del tessuto sociale, di cui l'infanzia paga in primo luogo le conseguenze.

Testimoniano questa situazione molteplici studi e le relazioni approntate da diversi organismi istituzionali.

Il Consiglio nazionale dei minori (CNM), nei suoi periodici rapporti, ha messo in risalto la stretta connessione esistente tra il grave fenomeno dell'abbandono dei minori (il 30,2 per cento delle bambine e dei bambini al di sotto dei due anni non è affidato ad alcun adulto durante la giornata) e la carenza di sostegni sociali alle famiglie, cioè di strutture di socializzazione primarie adeguate.

Questa carenza, data una presenza di servizi sociali (asili, scuole materne, servizi territoriali) a «macchia di leopardo» in molte zone del Paese, torna insistentemente come una delle ragioni più profonde dei fallimenti applicativi di leggi innovative

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

come il nuovo codice di procedura penale minorile o l'avanzato istituto dell'affidamento previsto dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (come notava la recente indagine promossa nella X legislatura dalla Commissione giustizia della Camera proprio sull'adozione).

Questa valutazione torna, infine, nell'inchiesta sulla criminalità minorile realizzata dalla Commissione antimafia che avverte della stretta relazione esistente tra assenza di punti di riferimento sociali ed istituzionali nelle zone più degradate del Paese, abbandoni ed evasione scolastici e potere di attrazione della criminalità organizzata sui più giovani; potere di attrazione che, prima di essere scelta di devianza, rischia di essere modello di imitazione sociale «positivo», perchè concretamente visibile, latitando lo Stato e altre istituzioni.

È quindi irto di ostacoli il riconoscimento alla soggettività, cui fa riferimento la Convenzione, e le responsabilità di questa situazione sono di natura prettamente politica, risalendo ad un annoso disimpegno dell'esecutivo.

Esiste una discrasia tra affermazioni largamente acquisite sul piano politico-culturale, di una soggettività dei minori da costruire positivamente e situazioni sociali largamente compromesse.

C'è, infine, un problema di altra natura se si considera l'ambiguità non risolta nell'usare il termine «soggetto» riferito ai bambini, quando si ha presente la loro non compiuta autonomia progettuale ed espressiva. Sono, in proposito, da evitare due estremi: considerare il bambino come un soggetto adulto il cui interesse si può astrarre dal contesto relazionale in cui vive; nonchè identificare completamente l'interesse del bambino con quello della istituzione-famiglia. In entrambi i casi il bambino sarà ridotto nuovamente ad «oggetto».

Questi nodi si risolvono con riflessioni a monte del lavoro legislativo, maturandosi evoluzioni culturali profonde.

Tuttavia, avendo presente questo quadro, risultano ancor più degne di attenzione, altre opposte tendenze che si sviluppano in ambito locale, per la vitalità delle esperienze attivate

da associazionismo e volontariato e per la rete di iniziative promosse dai poteri locali a favore dei minori. Lo dimostra, ad esempio, la gran quantità di richieste per la realizzazione di progetti destinati a minori «a rischio» di coinvolgimento in attività criminose, seguite alla legge 19 luglio 1991, n. 216 (legge che pure dispone di un esiguo stanziamento). A queste richieste non si è potuto, se non in minima misura, dare soddisfazione; si è comunque dimostrato inefficace ed improprio il terreno accentrato, privilegiato dalla legge.

Cimentarsi a livello politico sul terreno della progettualità sociale implica seguire l'indicazione del Consiglio nazionale dei minori, realizzando progetti unitari integrati, mirati a livello territoriale, coordinati e verificabili, contrastando la consueta politica dell'agire sulle emergenze.

Partendo dagli impegni assunti con la Convenzione e con la dichiarazione dei capi di Stato e di Governo a New York, il Parlamento è oggi chiamato a superare emergenze, episodicità, mancanza di coordinamento (denunciati unanimemente dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizione giovanile), ribadendo la irrinunciabilità di investimenti non dispersivi, efficaci sulle politiche sociali e la costruzione di un terreno ordinario di offerte educative e di socializzazione; occorre superare la totale mancanza di un sistema informativo nazionale, tramite un osservatorio, un punto di coordinamento autorevole e competente dei dati relativi alle condizioni dei minori in Italia, su cui gioca un ruolo non secondario la frammentazione delle competenze relative a questo settore a livello nazionale.

La proposta di una Commissione d'inchiesta sull'applicazione della Convenzione e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, intende procedere per ipotesi di approfondimento mirate.

Occorrerà prendere in considerazione:

a) la tematica del minore e della famiglia.

L'esistenza di una pluralità di forme familiari per effetto dell'evoluzione del

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costume sociale, incide sull'odierna condizione dell'infanzia, modifica nel profondo il concetto di tutela e implica un'offerta nuova e differente di forme di sostegno alle nuove realtà familiari; implica inoltre ripercussioni sull'istituto dell'adozione e dell'affidamento;

b) le strutture di socializzazione primaria e di base (asili nido, scuola materna, agenzie formative territoriali, associazionismo, verifica della progettualità locale);

c) la questione della scuola, dell'evazione e dell'abbandono scolastico;

d) il delicato capitolo dei bambini stranieri ed extra-comunitari, della loro integrazione, del rispetto e della valorizzazione della loro cultura di origine;

e) il lavoro minorile;

f) il tema dei nuovi diritti (ad esempio, diritto all'informazione, all'espressione, all'associazionismo, eccetera);

g) il rapporto dei minori con la giustizia e la verifica del nuovo codice di procedura penale minorile;

h) la questione di un potere di coordinamento istituzionale, o di un'*Authority*, cui affidare la realizzazione di tali politiche; la necessaria creazione e l'adeguamento di strumenti, tra cui il Consiglio nazionale dei minori e un Osservatorio permanente sulla condizione minorile.

Si ritiene che la Commissione debba perseguire i seguenti obiettivi:

raccogliere e sistematizzare informazioni circa l'attuazione e la funzionalità delle leggi vigenti che offrono il terreno concreto per l'affermazione dei diritti so-

ciali dei bambini e delle bambine. In particolare si opererà una verifica circa l'attuazione della legge n. 184 del 1983, delle leggi che regolano l'istituzione dei servizi e della scuola per la prima infanzia, nonché dell'obbligo scolastico;

esaminare la legislazione che attualmente regola l'esercizio dei diritti e dei doveri giuridici anche per i soggetti che non hanno raggiunto la maggiore età, col fine di giungere ad una armonizzazione della stessa (con particolare riferimento all'età utile per contrarre matrimonio, per il riconoscimento dei figli naturali, per esercitare in prima persona il diritto alla salute, ivi compresa la richiesta di interruzione della gravidanza, nonché l'età al di sopra della quale si è oggetto di imputazione penale); individuare, inoltre, un nuovo quadro di «diritti», che seppur non esercitabili giuridicamente in prima persona, si traducono in una capacità di ascolto e valorizzazione della soggettività minorile. Ciò al fine di giungere alla predisposizione di uno statuto della personalità giuridica del minore;

individuare gli opportuni strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche minorili, tenendo conto anche delle indicazioni legislative di coordinamento istituzionale, scaturite dalle conclusioni della Commissione d'inchiesta sulla condizione giovanile istituita dalla Camera dei deputati nella X legislatura. Delineare cioè una legge-quadro che riassume in forma organica gli interventi ed unifichi e coordini i canali di finanziamento, dando indicazioni di priorità, evitando ogni decisione discrezionale dell'esecutivo.

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

---

Art. 1.

1. È istituita ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e dell'articolo 162 del Regolamento del Senato della Repubblica, una Commissione parlamentare d'inchiesta per acquisire tutti gli elementi conoscitivi relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese e per verificare le politiche adottate, sulla base dei principi contenuti nella Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, di cui alla legge di ratifica 27 maggio 1991, n. 176, al fine di fornire al Parlamento indicazioni per i necessari adeguamenti legislativi.

2. La Commissione è costituita da ventiquattro senatori nominati dal Presidente del Senato attraverso le designazioni dei Gruppi parlamentari, rispettando il criterio della proporzionalità e assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo ai sensi degli articoli 24, 25 e 162 del Regolamento del Senato.

3. Il Presidente del Senato provvede altresì alla nomina del Presidente della Commissione ai sensi dell'articolo 25, comma 5, del Regolamento del Senato.

Art. 2.

1. La Commissione deve ultimare i suoi lavori entro sei mesi dall'insediamento presentando al Senato una relazione sulle risultanze in merito ai punti di cui agli articoli 3 e 4.

Art. 3.

1. La Commissione accerta le condizioni generali e peculiari dell'infanzia in Italia, con particolare riguardo alle politiche adot-

tate in osservanza alla adesione italiana alla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, e con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

a) la condizione dell'infanzia nella famiglia, avendo riguardo specialmente agli effetti derivanti dalle modificazioni avvenute nel costume sociale che determinano una redistribuzione dei ruoli nella famiglia, e per chiarire se e quali eventuali ripercussioni si abbiano sull'istituto dell'adozione e dell'affidamento;

b) la condizione dell'infanzia in rapporto ai servizi di socializzazione primaria, in modo da verificare la loro distribuzione sul territorio, il loro grado di rispondenza alle esigenze di un adeguato sostegno alla famiglia, allo sviluppo e alla crescita della popolazione di età minore;

c) la condizione dell'infanzia in rapporto alla scuola con particolare riferimento all'evasione dell'obbligo e all'abbandono scolastici al fine di individuarne le ragioni, la consistenza e la diffusione sul territorio;

d) la condizione dell'infanzia straniera ed extracomunitaria nel nostro Paese, al fine di favorire l'integrazione dei minori extracomunitari e la valorizzazione della loro cultura d'origine;

e) l'analisi fenomenologica del lavoro minorile con particolare riferimento alla verifica delle normative vigenti (apprendistato, formazione professionale), nonché del lavoro nero minorile al fine di indagarne la consistenza e la estensione;

f) la crescita di una nuova soggettività minorile con conseguente domanda di nuove libertà e diritti azionabili da parte dei minori. Il diritto all'informazione, all'espressione e all'associazionismo, con particolare riguardo al rapporto del bambino con i *mass media*, all'uso dell'immagine del bambino nella pubblicità e al suo utilizzo nell'industria dello spettacolo;

g) la condizione dei minori che entrano in contatto con la giustizia, con particolare riferimento all'evoluzione e alla distribuzione dei fenomeni di devianza e criminalità minorile, al fine di verificare l'applicazione del nuovo codice di procedura penale minorile;

*h)* il coordinamento delle politiche inter-istituzionali dirette all'infanzia, il ruolo affidato al Consiglio nazionale dei minori e la creazione di un Osservatorio permanente su queste politiche.

#### Art. 4.

1. La Commissione persegue le seguenti finalità operative:

*a)* raccogliere e sistematizzare informazioni circa l'attuazione e la funzionalità delle leggi vigenti che consentono l'affermazione dei diritti sociali dei bambini e delle bambine con particolare riguardo alla verifica dell'attuazione della legge 4 maggio del 1983, n. 184, delle leggi che regolano l'istituzione dei servizi e della scuola per la prima infanzia, nonché dell'obbligo scolastico;

*b)* esaminare la legislazione che attualmente regola l'esercizio dei diritti e dei doveri giuridici anche per i soggetti che non hanno raggiunto la maggiore età, col fine di giungere ad una armonizzazione della stessa;

*c)* individuare nuovi strumenti che consentano di dare maggiore rilevanza alla volontà del minore, valorizzandone la soggettività;

*d)* predisporre le linee di uno statuto della personalità giuridica del minore (sulla base delle risultanze di quanto indicato alle precedenti lettere *b)* e *c)*;

*e)* individuare gli opportuni strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche minorili.

#### Art. 5.

1. La Commissione suggerisce al Parlamento le iniziative legislative ordinarie e costituzionali che, in conseguenza delle indagini svolte, risultino idonee ad assicurare una più adeguata tutela dei diritti e degli interessi dei bambini e degli adolescenti nello spirito degli articoli 2, 3, 21, 29, 30, 31, 32, 34 e 37 della Costituzione.

2. La Commissione può altresì suggerire alle amministrazioni pubbliche l'adozione dei provvedimenti di loro competenza.

Art. 6.

1. La Commissione procede alle indagini di sua competenza con i poteri e i limiti di cui all'articolo 82 della Costituzione.