

# Politiche per l'infanzia, a che punto siamo?

Le misure generali di attuazione della  
Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia  
e dell'Adolescenza in Italia



Cofinanziato dalla Commissione  
Europea attraverso il programma  
"Diritti fondamentali e cittadinanza"



**Save the Children**  
Italia ONLUS

Save the Children è la più grande organizzazione internazionale indipendente che lavora per migliorare concretamente la vita dei bambini in Italia e nel mondo.

#### **La nostra visione**

Un mondo in cui ad ogni bambino sia garantito il diritto alla sopravvivenza, alla protezione, allo sviluppo e alla partecipazione.

#### **La nostra missione**

Promuovere miglioramenti significativi nel modo in cui il mondo si rivolge ai bambini e ottenere cambiamenti immediati e duraturi nelle loro vite.

*Politiche per l'infanzia, a che punto siamo?*

*Le misure generali di attuazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*

Edizione Italiana: Dicembre 2010

Il Rapporto è stato curato da Viviana Valastro e Arianna Saulini (Unità di Advocacy - Save the Children Italia)

© Save the Children Italia ONLUS

Progetto coordinato da: Camilla Nygren, Save the Children Svezia

Grafica: Press Art

Stampa: Arti Grafiche Agostini

Questa pubblicazione è stata realizzata grazie al finanziamento della Commissione Europea, attraverso il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza". I contenuti della Pubblicazione sono a cura e responsabilità di Save the Children Italia e non riflettono necessariamente il punto di vista della Commissione Europea.

Save the Children Italia Onlus

Via Volturmo 58

00185 Roma

Tel +39 06 48 07 001

Fax +39 06 48 07 00 39

info@savethechildren.it

www.savethechildren.it

# Indice

<b>Premessa</b>	<b>4</b>
<b>Capitolo 1 – Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza in Italia</b>	<b>5</b>
1.1 La ratifica della Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza in Italia	5
1.2 Rapporti Governativi e Osservazioni conclusive del Comitato ONU all’Italia	5
1.3 L’approccio governativo alle politiche per l’infanzia	7
1.4 Infanzia e adolescenza in Italia: il quadro istituzionale	7
1.5 Contesto economico, sociale e culturale	8
<b>Capitolo 2 – La ricerca</b>	<b>11</b>
2.1 La ricerca: strumenti e metodologia	11
2.2 Limiti e criticità riscontrate	12
<b>Capitolo 3 – Le misure generali di attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza</b>	<b>13</b>
3.1. Provvedimenti normativi	13
3.2 Sviluppo di Piani Nazionali di Azione	18
3.3 Coordinamento nell’implementazione	24
3.4 Monitoraggio	33
3.5 Raccolta dati e indicatori	38
3.6 Bilanci nazionali e locali a misura di bambino	43
3.7 Collaborazione con la società civile	49
3.8 Cooperazione internazionale	53
3.9 Istituzione indipendente per i diritti dell’infanzia	56
3.10 Informazione e sensibilizzazione	62
<b>Capitolo 4 - Conclusioni</b>	<b>68</b>
<b>Appendice I: Soggetti intervistati ai fini della presente ricerca</b>	<b>71</b>

## Premessa

La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) ha l'ambizioso obiettivo di affrontare due importanti sfide:

- ❖ -riconoscere il bambino non soltanto come oggetto di tutela ed assistenza, ma anche come soggetto di diritto, e quindi titolare di diritti in prima persona (da un punto di vista storico, nel 1989 si è compiuta una vera e propria “rivoluzione culturale”, è nato un ‘nuovo’ bambino);
- ❖ -racchiudere in un unico trattato l'intera gamma dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di cui il bambino è titolare, indifferentemente dal posto in cui nasce e cresce.

Il principio secondo cui l'interesse superiore del fanciullo deve costituire oggetto di primaria considerazione (CRC, art. 3), che pone il bambino al centro di tutte le decisioni che lo riguardano, e il principio che garantisce il diritto del bambino ad essere ascoltato (CRC, art. 12), che considera il bambino come sufficientemente competente da influenzare le decisioni che lo riguardano, presentano un concetto di bambino attivo e partecipante, che deve ora essere messo in pratica.

Ma come tradurre questa nuova condizione del bambino e tutte le disposizioni della Convenzione - inclusi i diritti sociali, economici e culturali (cibo, casa, istruzione, salute ...) e i diritti alla protezione (contro ogni forma di violenza, sfruttamento, la negligenza..) - in differenti realtà nazionali, regionali, comunitarie, etniche, culturali e giuridiche?

I legislatori della Convenzione non hanno proposto un meccanismo universale, ma nell'articolo 4 si stabilisce che “gli Stati parti si impegnano ad adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti in questa Convenzione”; sono quindi Stati che devono garantire le misure necessarie per realizzare gli obiettivi condivisi della Convenzione. Altri articoli forniscono indicazioni su come assicurare l'implementazione ed il rispetto della CRC negli Stati parti: articolo 42 “gli Stati parti si impegnano a far largamente conoscere i principi e le disposizioni della presente Convenzione, con mezzi e attività adeguate sia agli adulti che ai fanciulli”, articolo 44(6) “gli Stati parti fanno in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro Paesi”, (art. 2) “Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo [...]” e articolo 3(2) “gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere [...]”.

Su questa base, il Comitato Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ha ideato il concetto di “Misure Generali di Attuazione”, che servono come prerequisiti generali per l'implementazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Nel Commento Generale n. 5 sulle “Misure Generali di Attuazione” (CRC/ GC/2003/5) il Comitato ONU delinea ciò che gli Stati parti sono chiamati a fare: esaminare e correggere le leggi nazionali, allocare le risorse per l'infanzia e l'adolescenza, garantire il coordinamento a livello Istituzionale, accrescere la conoscenza della CRC nel Paese, monitorare attentamente il processo di attuazione della CRC ed assicurare un monitoraggio indipendente. Tali misure rappresentano lo strumento essenziale per promuovere la CRC e rendere i diritti sostanziali dei bambini e degli adolescenti una realtà.

Purtroppo, questi strumenti appaiono ancora assai distanti dai bisogni e dai desideri dei bambini. Il Comitato ONU è consapevole che i bambini non vivono dentro Ministeri o servizi, ma in villaggi e città, in famiglie numerose o mono-parentali, in un appartamento o per le strade. Eppure delle azioni concrete, che siano appropriate al contesto e allo scenario culturale, richiedono una serie di misure generali per essere davvero effettive e sostenibili.

Gli studi presentati in questo Rapporto hanno preso in esame i modi in cui cinque Stati parti dell'Unione Europea e alcune Istituzioni europee hanno adottato tali misure di attuazione. Il Comitato ONU intende prendere in seria considerazione i risultati presentati in questo Rapporto ed utilizzarli al momento della stesura delle raccomandazioni agli Stati Parti.

### Lothar Krappmann

Membro del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

### Jean Zermatten

Vice-Presidente del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

## Capitolo I – Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia

### 1.1 La ratifica della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia

Il 27 maggio 1991 con Legge n. 176 l'Italia ha ratificato e resa esecutiva la Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre del 1990. Il 27 maggio 2009 la CRC ha quindi “compiuto 18 anni” anche in Italia.

L'Italia ha inoltre ratificato entrambi i Protocolli Opzionali della CRC: il Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati (OPAC) e il Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori (OPSC) con Legge n. 46 del 11 marzo 2002.

### 1.2 Rapporti Governativi e Osservazioni conclusive del Comitato ONU all'Italia

L'art. 44 della CRC stabilisce che gli Stati parti sono tenuti a sottoporre al Comitato ONU, entro 2 anni dalla ratifica della CRC e successivamente ogni 5 anni, un **Rapporto sullo stato di attuazione della CRC** nel proprio Paese. Nel Rapporto devono essere indicati i provvedimenti che sono stati adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti nella CRC e i progressi realizzati per il godimento di tali diritti.

Tale meccanismo di monitoraggio è volto a promuovere la responsabilizzazione dello Stato parte per gli obblighi assunti con la ratifica della CRC. Il processo si conclude con la pubblicazione delle **Osservazioni Conclusive**, un documento con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della CRC nel Paese esaminato, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici, ed invitando il Governo ad intervenire laddove non vi sia congruità, formulando a tal fine apposite raccomandazioni. I Rapporti governativi devono seguire la struttura definita dal Comitato ONU nelle Linee Guida per la redazione dei Rapporti iniziali e periodici che contengono indicazioni relative al raggruppamento dei vari articoli della CRC in *gruppi tematici*. Il primo di questi raggruppamenti riguarda proprio **le Misure Generali di applicazione della CRC** (artt. 4, 42, 44.6), oggetto della presente ricerca.

La stessa procedura è prevista per i Protocolli Opzionali alla CRC (art. 8 OPAC e art. 12 OPSC) ed anche in questo caso il Comitato ONU ha predisposto delle Linee Guida per la redazione dei Rapporti iniziali e periodici.

L'art. 45 della CRC prevede inoltre espressamente la possibilità per le Agenzie delle Nazioni Unite e per “ogni altro organismo competente”, voce sotto cui si ricomprendono anche le ONG, l'opportunità di sottoporre al Comitato ONU propri Rapporti, alternativi o supplementari al Rapporto governativo, a seconda che prendano in considerazione tutte o solo alcune delle questioni considerate in tale Rapporto. I rappresentanti delle ONG che hanno inviato un proprio Rapporto sono poi invitati ad incontrare il Comitato ONU “a porte chiuse” nella **pre-sessione**, per presentare il proprio punto di vista sulla situazione dei diritti dell'infanzia nel proprio Paese.

Ad oggi l'Italia ha presentato tre Rapporti governativi: il primo nel 1995, il cui testo è disponibile solo in inglese; il secondo nel 2000 dal titolo "I diritti attuati" reso successivamente disponibile anche in lingua italiana; ed il Terzo-Quarto Rapporto governativo "consolidato" nel gennaio 2009 dal titolo "Diritti in crescita", la cui traduzione è stata resa disponibile e diffusa a febbraio 2009. Tale ultimo rapporto, come richiesto dal Comitato Onu, concerne sia l'attuazione della CRC sia quella dei Protocolli Opzionali. Il primo Rapporto governativo relativo allo stato di attuazione dei protocolli Opzionali era stato invece presentato nel 2005.

La Legge 451/1997<sup>1</sup> prevede i passaggi interni per l'elaborazione del Rapporto governativo. Il DPR 103/2007 ha semplificato i passaggi disponendo che: "l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza predispone ogni due anni, avvalendosi del Centro nazionale di documentazione e analisi [...] lo schema del Rapporto previsto dall'art. 44 della CRC (art. 1 comma 6)". In questo lavoro il Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha acquisito un ruolo centrale, raccogliendo tutti i materiali delle amministrazioni centrali e locali. Il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) presso il Ministero degli Affari Esteri, che ha il compito di elaborare e presentare alle Nazioni Unite le relazioni sullo stato di attuazione delle Convenzioni poste a tutela dei diritti umani, coordina i lavori di redazione del Rapporto governativo e lo trasmette al Comitato ONU. Per la redazione del terzo - quarto Rapporto governativo, il CIDU ha istituito uno speciale gruppo di lavoro per coordinare l'apporto dei differenti dipartimenti ed ha promosso diversi incontri con i rappresentanti delle organizzazioni non-governative che lavorano in questo settore, in particolare con il Gruppo CRC.

**Il Gruppo CRC**<sup>2</sup>, si è costituito nel dicembre 2000 con l'obiettivo prioritario di preparare il Rapporto Supplementare. Il Gruppo CRC ha presentato il 1° Rapporto Supplementare nel novembre 2001 (la versione inglese nel 2002), partecipando poi alla pre-sessione con il Comitato ONU; il Rapporto Supplementare sullo stato di attuazione dei Protocolli Opzionali nel 2005, partecipando così alla pre-sessione; ed il 2° Rapporto Supplementare nel novembre 2009 (la versione inglese nel 2010)<sup>3</sup>.

Con riferimento all'Italia il Comitato ONU ha quindi reso pubbliche le **Osservazioni conclusive** nel 1995 in seguito alla presentazione del primo Rapporto governativo; nel 2003 in seguito alla presentazione del secondo Rapporto governativo; nel 2006 in seguito alla presentazione del primo Rapporto governativo sull'attuazione dei due Protocolli Opzionali. L'esame del Terzo-Quarto Rapporto governativo "consolidato" è stato calendarizzato per il 2011.

Si evidenzia in positivo come a seguito della Osservazioni conclusive del 1995, nel 1997 è stata approvata la Legge 451 che ha istituito la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con il compito di predisporre, ogni due anni, il Piano Nazionale di azione.

Le ultime Osservazioni conclusive (2003) su cui il Governo italiano sarà chiamato a relazionare nel corso del prossimo incontro con il Comitato ONU hanno un'ampia sessione dedicata alle Misure Generali di attuazione della CRC (in particolare in merito a legislazione, risorse, coordinamento, Piano Nazionale di azione, struttura indipendente di controllo, raccolta dati, formazione e divulgazione della CRC), che è stata ripresa nel dettaglio nei singoli paragrafi del capitolo 3.

### 1.3 L'approccio governativo alle politiche per l'infanzia

Negli ultimi 10 anni in Italia si sono succeduti 3 differenti Governi: XIV legislatura 2001-2006 (Governo Berlusconi II e III), XV legislatura 2006 -2008 (Governo Prodi II), e l'attuale XVI legislatura dal maggio 2008 (Governo Berlusconi IV). Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza hanno risentito della mancanza di una chiara strategia e priorità nell'ambito dell'agenda politica istituzionale, e l'alternanza delle varie legislature non ha certamente favorito il consolidamento di un approccio centrato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le competenze in tema di politiche per l'infanzia sono frammentate tra numerosi Ministeri (sono almeno 10 i dipartimenti che hanno una qualche competenza, alle volte congiunta, in tema di infanzia<sup>4</sup>) senza che vi sia un coordinamento efficace. Inoltre, l'istituzione di un Ministero per le Politiche per la Famiglia nel 2007, a cui sono state attribuite importanti funzioni in materia di infanzia e adolescenza, ha contribuito a rafforzare l'approccio culturale che ruota intorno alla famiglia, piuttosto che al consolidamento dei minori come soggetti di diritto a pieno titolo.

L'Italia è priva di un Piano Nazionale Infanzia dal 2004, nonostante un'espressa previsione di legge ne preveda l'adozione con cadenza biennale<sup>5</sup>. Manca quindi una cornice di riferimento che possa orientare le politiche e definire le priorità d'azione.

Nonostante gli impegni assunti dai vari referenti politici che si sono succeduti in questi anni, non è stata ancora approvata una legge per l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia, mentre a livello regionale, nonostante vi sia una previsione di legge in quasi tutte le Regioni, sono soltanto quattro quelle che hanno nominato tale figura<sup>6</sup>.

Il succedersi delle varie legislature ha spesso interrotto la discussione parlamentare di disegni di leggi anche in materia di infanzia, che non sono stati poi ripresi con l'avvio dei lavori del nuovo Parlamento o sono stati ripresi senza tener conto dei precedenti lavori (ne è un esempio per tutti proprio l'iter parlamentare della legge per l'istituzione del garante infanzia). Negli ultimi anni sono state comunque approvate diverse leggi importanti per la tutela dell'infanzia, che non sono però inserite in un disegno organico sul modello del Children Act dei Paesi anglosassoni.

A livello nazionale risulta quindi difficile identificare una linea strategica unitaria e delle priorità condivise in maniera trasversale tra i vari ministeri.

A livello regionale la situazione varia molto da Regione a Regione e la mancata definizione dei Livelli essenziali per le prestazioni sociali (LIVEAS), previsti dalla legge 328/2000, che avrebbero dovuto garantire appunto dei livelli minimi su tutto il territorio nazionale, incide negativamente sul rischio di forte disuguaglianze su base regionale.

### 1.4 Infanzia e adolescenza in Italia: il quadro istituzionale

L'Italia è una Repubblica parlamentare. **Il Parlamento** è titolare della funzione legislativa, ed ha una struttura bicamerale perfetta, è cioè composto da due Camere aventi identiche funzioni: la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica. Per quanto concerne le politiche per l'infanzia, dal 1997 esiste la Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, composta da 20 Senatori e 20 Deputati, con

<sup>1</sup> L'art. 2 comma 6 e l'art. 3 comma 2 lett. d).

<sup>2</sup> Il network è attualmente composto da 86 soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed è coordinato da Save the Children Italia. Per maggiori informazioni si veda [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net).

<sup>3</sup> Il Gruppo CRC predispone annualmente un rapporto di aggiornamento, disponibile sul sito [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net).

<sup>4</sup> Si veda oltre capitolo 3.3.

<sup>5</sup> Si veda oltre capitolo 3.2.

<sup>6</sup> Si veda oltre capitolo 3.9.

compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

**Il Governo** della Repubblica italiana è un organo complesso, composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri, che insieme formano il Consiglio dei Ministri (Articolo 92 della Costituzione); tale organo costituisce il potere esecutivo. Nell'attuale legislatura la struttura prevede 13 Ministeri e 10 Ministri senza portafoglio. Non c'è un unico Ministero dedicato alle politiche per l'infanzia, ma le competenze sono suddivise tra numerosi Ministeri.

L'Italia è suddivisa in **20 Regioni**, cinque delle quali con statuto speciale (tra cui la Sicilia), che garantisce loro un'ampia autonomia. Inoltre si divide in 110 Province, di cui tre (Milano, Roma, Napoli) sopra i 3 milioni di abitanti, e 8.100 comuni, di cui circa centocinquanta superano i 50.000 abitanti (ISTAT 2007). I principali organi di Governo locale sono la Giunta (organo esecutivo e amministrativo), che si divide in Assessorati in base a competenze tematiche, e il Consiglio, organismo legislativo.

**La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione** (Legge costituzionale 3/2001) ha assegnato competenza esclusiva in materia di politiche sociali alle Regioni. Il processo di decentramento, che doveva avvenire nel rispetto delle disposizioni quadro della Legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), ha sollevato notevoli preoccupazioni per il rischio di discriminazione di trattamento su base regionale, rischio rafforzato dalla mancata individuazione dei LIVEAS da parte del Governo centrale.

## 1.5 Contesto economico, sociale e culturale

Il calo demografico verificatosi negli ultimi decenni sembra essersi arrestato: **la popolazione residente in Italia al di sotto dei 18 anni è di 10.198.955** (ISTAT 2009). Le tendenze demografiche<sup>7</sup> che caratterizzano il nostro Paese, il secondo più anziano d'Europa dopo la Germania, mettono in evidenza un forte squilibrio generazionale. **L'indice di vecchiaia**, cioè il rapporto tra le persone di 65 anni e più e quelle in età 0-14 anni, è di 144 (era 127 nel 2000).

L'attuale ripresa della **fecondità (1,41 figli per donna)**, in atto dalla metà degli anni Novanta, è da ascrivere principalmente alla popolazione straniera e comunque non permette di mantenere gli attuali livelli di popolazione. Il numero dei nati è diminuito rispetto al 2008 (-7.802, pari all'1,4%). **L'incidenza delle nascite di bambini stranieri** sul totale dei nati della popolazione residente è infatti passata dall'1,7% al 13,6%, cioè da poco più di 9 mila nati nel 1995 a più di 77 mila nel 2009. Nel 2008 **la popolazione minorile straniera residente** rappresentava il 7,5% della popolazione minorile (pari a 760.733). I minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato Minori stranieri al 31/12/2008 erano 7.797, il 90,5% dei quali di sesso maschile.

I dati mostrano anche le trasformazioni in atto nella famiglia italiana composta da famiglie con un numero minore di componenti e con una crescita delle famiglie monoparentali (12,8% in media tra il 2007-2008) a causa **dell'aumento rilevante delle separazioni e dei divorzi** che ha portato a un raddoppio, nel corso del decennio trascorso, dei minori affidati (le separazioni nel 2008 sono state 84.165 di cui 52,3% con figli affidati per un totale di 65.727 minori, i divorzi 54.351 di cui il 37,4% con figli affidati per un totale di 26.592 minori).

**I minori fuori dalla famiglia** sono in diminuzione costante: il loro numero è passato da circa 40 mila

nel 1999 a circa 30 mila nel 2005. Tali dati, riferiti anche nel Rapporto governativo sono stati oggetto di critiche da parte delle associazioni, sia in ordine all'aggiornamento degli stessi poiché risalgono al 2005 e sia perché non comprendono quelli della Regione Sicilia<sup>8</sup>.

**I livelli di istruzione** della popolazione sono bassi: il 46,1% della popolazione adulta (25-64 anni) ha conseguito al più la licenza media: il corrispondente dato europeo è del 28,5%. La tendenza è verso un lento progresso, soprattutto per la scuola superiore, da ascrivere principalmente alla componente femminile. La percentuale di **alunni e alunne con cittadinanza non italiana** sul totale degli iscritti al sistema scolastico italiano negli ultimi anni è notevolmente aumentata, e nell'anno scolastico 2008/2009 gli alunni con cittadinanza non italiana erano 574.133. Anche il numero degli **alunni e studenti con disabilità nella scuola dell'obbligo** segue un trend costantemente in crescita: 192.873 unità<sup>9</sup> nell'anno scolastico 2008/2009, con un aumento del 2,5% rispetto all'anno precedente.

Nel 2009 **il Pil** è diminuito del 4,2% nell'Unione Europea (-4,1% nell'area dell'euro). La caduta del Pil in Italia è stata del 5,0%. **Il tasso di occupazione** è diminuito significativamente, passando nell'Unione Europea dal 65,9% del 2008 al 64,6% del 2009, in Italia dal 58,7% al 57,5%. Gli uomini sono stati investiti dalla crisi più delle donne, i giovani tra i 15 e i 29 anni più rispetto agli adulti (-311 mila, pari all'8,2%). Interrompendo la precedente tendenza favorevole, il tasso di occupazione delle donne (15-64 anni) è sceso nel 2009 al 46,4%, un valore molto lontano da quello dell'Unione Europea (58,6%), con conseguenze particolarmente evidenti nel Sud Italia, che già presentava bassi tassi di occupazione femminile.

Il rischio di **povertà infantile nell'Unione Europea** è del 19% e **l'Italia raggiunge stime preoccupanti con il 24% dei bambini a rischio**, una percentuale che l'avvicina alla Spagna e al Portogallo e ai Paesi di nuovo ingresso dell'UE<sup>10</sup>.

In Italia, nel 2008, secondo i dati ISTAT, le persone povere erano 8 milioni 78 mila, il 13,6% dell'intera popolazione, mentre **i nuclei familiari che si trovano in condizioni di povertà relativa sono stati 2 milioni 737 mila**, pari all'11,3% delle famiglie residenti<sup>11</sup>. Il fenomeno continua a essere più diffuso nel Sud del Paese, dove l'incidenza di povertà relativa è cinque volte superiore a quella osservata nel resto del Paese e, tra le famiglie più ampie, in particolare con tre o più figli, soprattutto se minorenni, e con membri aggregati. Tra le famiglie con tre o più figli minori l'incidenza di povertà raggiunge il 27,2% in media e al Sud arriva al 38,8%. **I minori in condizione di povertà relativa** stimati dall'ISTAT, quindi utilizzando la metodologia nazionale, sono in Italia 1.728.000, all'incirca il **23% della popolazione povera** (nonostante costituiscano appena il 18% della popolazione complessiva), con una forte prevalenza delle età infantili (il 61,2% ha meno di 11 anni) e una sproporzionata concentrazione nel Meridione, dove risiede il 72% dei minori poveri italiani<sup>12</sup>. Le statistiche sulla **povertà assoluta mostrano che ci sono 975 mila famiglie** - ovvero 2 milioni e 427 mila individui, il 4,1% dell'intera popolazione - che si trovano in condizioni di povertà assoluta. L'incidenza della povertà assoluta cresce all'aumentare del numero di figli, raggiungendo il valore più elevato (8%) quando sono tre o più: tra le famiglie con un solo figlio minore è pari al 3,1%, sale al 3,8% e al 10,5% rispettivamente se i figli sono due o più di due. Valori di incidenza superiori alla media si osservano anche tra le famiglie monoparentali (4,9%)<sup>13</sup>.

8 Fonte: 2° Rapporto Supplementare del Gruppo CRC, www.gruppocrc.net.

9 Ministero della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca: «Alunni con disabilità per gestione e ordine scuola – Dati provvisori A.S. 2008/09».

10 2° Rapporto Supplementare, a cura del Gruppo CRC, www.gruppocrc.net, che cita Social Protection Committee "Child Poverty and Well being in the EU", Gennaio 2008, pagg. 13-15.

11 2° Rapporto Supplementare, a cura del Gruppo CRC, www.gruppocrc.net, che cita ISTAT, La povertà relativa in Italia 2008, 30 luglio 2009.

12 2° Rapporto Supplementare, a cura del Gruppo CRC, www.gruppocrc.net, che cita Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale, Novembre 2008, p. 6.

13 2° Rapporto Supplementare, a cura del Gruppo CRC, www.gruppocrc.net, che cita ISTAT, La povertà assoluta in Italia 2007, ISTAT, aprile 2009.

7 Fonte Istat 2009 e tabelle statistiche Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza www.minori.it.

**Il diritto dei bambini e degli adolescenti a partecipare attivamente ai processi decisionali che li riguardano (art. 12 CRC)**, che ha determinato una rivoluzione culturale riconoscendo i minori «oggetti di diritto» e non più solo «oggetto» di tutela, avrebbe richiesto cambiamenti nelle strutture politiche, sociali, istituzionali e culturali. Nonostante un impulso iniziale alla fine degli anni '90 anche grazie alla legge 285/1997<sup>14</sup>, occorre rilevare che questo principio nel nostro Paese non è ancora entrato a pieno titolo nell'assetto istituzionale e sociale: le iniziative di partecipazione con i bambini e i ragazzi in Italia si svolgono prevalentemente a livello locale e in maniera non continuativa, ma solo grazie alla sensibilità di singoli amministratori locali, alla presenza di Organizzazioni Non Governative e associazioni attive in questo campo e/o scuole coinvolte in processi partecipativi. Nel 2008 è stato avviato da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza un percorso di raccolta di buone prassi di partecipazione nell'ambito del gruppo interno costituito sul tema. Tale lavoro ha portato alla realizzazione di un primo monitoraggio di esperienze ed iniziative, nonché all'emersione di nodi critici. Tuttavia la parte del Piano Infanzia dedicata alla "partecipazione" è stata notevolmente ridimensionata nella versione finale, soprattutto in termini delle azioni previste per attuare l'obiettivo della partecipazione. Si segnala che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha recentemente commissionato una ricerca su questo tema intervistando tramite questionario 22.000 studenti nelle scuole di tutta Italia.

## Capitolo 2 – La ricerca

### 2.1 La ricerca: strumenti e metodologia

La presente indagine si poneva il duplice obiettivo di verificare se, e fino a che punto, le misure generali di attuazione della CRC sono implementate in Italia e se la Governance, intesa come attività e assetto istituzionale, è a misura di bambino, sia a livello nazionale sia, in particolare, nelle 4 Regioni oggetto di indagine (Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Sicilia). Tali regioni sono state scelte in base alla loro collocazione geografica (nord, centro e sud) e all'importanza che rivestono nel contesto italiano.

L'analisi (desk review) è stata sviluppata principalmente a partire da quanto contenuto in merito alle Misure generali di attuazione della CRC nel Rapporto governativo e nel 2° Rapporto Supplementare del Gruppo CRC<sup>15</sup>, entrambi pubblicati nel 2009, nonché dei materiali raccolti nel corso delle interviste. A livello locale è stata presa in considerazione la situazione nelle 4 regioni, nonché, in particolare, in 4 città (Bologna per l'Emilia Romagna, Roma per il Lazio, Milano per la Lombardia e Catania per la Sicilia) in considerazione del fatto che si trattava di "città riservatarie" e quindi di particolare interesse quale oggetto di indagine. Infatti, in seguito alle intervenute modifiche alla Legge 285/1997, che prevedeva un fondo ad hoc da destinare alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, solo il 30% di tale fondo continua ad essere destinato alle cosiddette 15 città riservatarie indicate dalla legge stessa<sup>16</sup>, in una relazione diretta fra tali città e il livello centrale. Lo Statuto, l'organigramma degli organi di Governo, il bilancio e le leggi in materia di infanzia e adolescenza reperibili principalmente on line hanno costituito le principali fonti di riferimento per l'analisi a livello regionale e locale.

L'analisi che ha condotto all'approfondimento della seconda questione oggetto di indagine (*la Governance è a misura di bambino?*) è stata svolta a partire dalla traccia di un questionario condiviso con i partner europei del progetto: sono state realizzate interviste ad interlocutori a livello nazionale e locale che hanno costituito la principale fonte per la rilevazione della situazione. A livello nazionale sono state raccolte le testimonianze del Presidente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; dei referenti "tecnici" delle amministrazioni di governo più rilevanti nella determinazione, attuazione e valutazione delle politiche sociali in materia di infanzia e adolescenza: Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche per la Famiglia; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero degli Affari Esteri - DG per la Cooperazione allo Sviluppo, di un esperto di statistica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per approfondire questioni relative alla raccolta dati. In considerazione della rilevanza parlamentare della Commissione per l'infanzia e l'adolescenza, soprattutto rispetto ad alcune delle misure generali di attuazione della CRC (come ad esempio, il Piano Nazionale Infanzia), sono state intervistate, limitatamente all'ambito di loro competenza, anche la Presidente e la Vice Presidente di questo organismo.

Anche a livello locale si è deciso di privilegiare il coinvolgimento del livello "tecnico" e, laddove possibile, di più Dipartimenti nell'ambito dello stesso Assessorato. Sono stati inoltre consultati i rappresentanti dell'Osservatorio e del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza nelle Regioni in cui tali organismi sono attivi e operativi (Osservatorio in Emilia Romagna e Lombardia; Garante nel Lazio). In considerazione della rilevanza del livello locale è stato coinvolto anche un rappresentante dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) con una specifica competenza in ambito sociale.

<sup>15</sup> Disponibile al link [http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2\\_Rapporto\\_supplementare-2.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_Rapporto_supplementare-2.pdf).

<sup>16</sup> Art. 1 comma 2 Legge 285/1997: Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.

<sup>14</sup> Art. 7 «Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».

Sono state inoltre raccolte le testimonianze di rappresentanti di alcune tra le più importanti associazioni presenti sia a livello nazionale che locale che lavorano con un diretto coinvolgimento sui temi oggetto della presente indagine, oltre che il Comitato italiano per l'Unicef.

L'opinione dei ragazzi e delle ragazze è stata presa in considerazione per l'analisi della situazione soltanto in due Regioni: in Sicilia, attraverso l'intervista ad una ragazza in rappresentanza di un gruppo di ragazzi e ragazze che partecipano alle attività di un'associazione che opera sul territorio (Arciragazzi Siracusa), e in Emilia Romagna, tramite un Consiglio comunale dei ragazzi (Comune di Calderara di Reno - Bologna): le misure generali di attuazione della CRC sono state oggetto di dibattito tra i Consiglieri in presenza di un facilitatore.

## 2.2 Limiti e criticità riscontrate

Un'indagine sullo stato di implementazione delle misure generali di attuazione della CRC costituisce un valore aggiunto rispetto ad analisi già svolte in tale ambito se e nella misura in cui non si limita a rilevare se uno Stato o una Regione si è dotato di meccanismi per dare attuazione alla CRC e quali essi siano, ma riesce ad approfondirne l'effettività e l'efficacia anche in termini di cambiamenti nella vita dei bambini e delle bambine volti a garantire la protezione e la promozione dei loro diritti. Le interviste sono state quindi un utilissimo strumento di rilevazione ai fini della presente indagine, nonostante i limiti riscontrati relativi, innanzitutto, alla difficoltà di individuare precisamente il referente istituzionale competente a fornire le informazioni richieste nel questionario, nonché alla difficoltà nell'ottenere risposte puntuali rispetto alle specifiche questioni. A livello locale la difficoltà relativa all'individuazione degli interlocutori più idonei a rispondere al questionario ha avuto una rilevanza maggiore anche in considerazione della particolare situazione di cambiamento politico in corso nel periodo in cui la rilevazione è stata effettuata (giugno-luglio-agosto): nella Regione Sicilia - Assessorato alle Politiche Sociali si era appena verificato un riassetto delle competenze funzionali che ha comportato una nuova attribuzione di competenze tra diversi dirigenti; nel Comune di Catania un'indagine giudiziaria del 16 luglio 2010 ha coinvolto numerose persone, tra cui amministratori, funzionari, impiegati pubblici e responsabili di associazioni e cooperative.

In considerazione della tempistica, l'indagine svolta tramite interviste è stata limitata al settore Politiche Sociali, nonostante sia a livello locale che regionale e nazionale sia emersa anche la rilevanza del settore "Istruzione".

Infine, la valutazione volta a definire se la Governance è a misura di bambino avrebbe dovuto prendere in maggiore e più ampia considerazione il punto di vista dei bambini e degli adolescenti, ma sia perché il periodo estivo coincideva con le vacanze scolastiche, sia per la difficoltà di individuare dei gruppi di ragazzi/e che avessero comunque già avuto modo di lavorare sulla CRC e/o sui temi oggetto dell'indagine, ciò è stato possibile solo in 2 Regioni.

# Capitolo 3 – Le misure generali di attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

## 3.1. Provvedimenti normativi

### Introduzione

Nel **Commento Generale n. 5** il Comitato ONU ricorda che *“gli Stati parte devono garantire, con tutti i mezzi appropriati, che venga dato effetto legale alle norme della Convenzione all'interno dei loro sistemi legali nazionali”* (punto 19) e mette in particolare rilievo l'importanza di *“garantire che il diritto nazionale rifletta i principi generali identificati all'interno della Convenzione (artt. 2, 3, 6 e 12)”* precisando che *“approva lo sviluppo di statuti consolidati per i diritti dei bambini, i quali permettono di sottolineare e mettere in evidenza i principi enunciati nella Convenzione. Tuttavia il Comitato pone l'accento, inoltre, sulla necessità che tutte le leggi “settoriali” pertinenti (riguardo all'educazione, la salute, la giustizia e così via) riflettano realmente i principi e gli standard della Convenzione”* (punto 22).

Infine, *“qualora uno Stato delegasse il potere di legiferare a governi regionali locali, esso è tenuto a richiedere a tali governi di legiferare all'interno del quadro della Convenzione e di garantirne un'attuazione effettiva”* (punto 20).

### Situazione a livello nazionale

Nelle Osservazioni conclusive del 2003 il Comitato ONU ha accolto favorevolmente la ratifica dei due Protocolli Opzionali alla CRC, della Convenzione dell'ILO n°182 e della Convenzione dell'Aja sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, nonché l'adozione delle leggi che prevedono l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (Legge 451/1997), il contrasto allo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale a danno dei minori (Legge 269/1998), nonché provvedimenti per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e l'istituzione di un Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (Legge 285/1997).

Il Comitato ha anche preso atto che *“è stato adottato un numero significativo di provvedimenti legislativi e che in alcuni di essi si fa riferimento alla Convenzione”* e ha raccomandato all'Italia di *“continuare a esaminare con rigore la legislazione e di garantire che le leggi nazionali e regionali si basino sui diritti e si conformino agli standard internazionali sui diritti umani, inclusa la Convenzione, e che vengano effettivamente applicate”* (punto 6).

Nelle Osservazioni conclusive del 2006 sullo stato di attuazione del Protocollo Opzionale sulla vendita, la prostituzione e pornografia rappresentante minori il Comitato ONU ha espresso apprezzamento per le *“diverse misure adottate dallo Stato al fine di attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo Opzionale, in particolare: a) la promulgazione della Legge n. 38/2006 sullo sfruttamento sessuale”*

*e la pedopornografia minorile, anche attraverso Internet; b) la promulgazione della Legge n. 228/2003 concernente "Misure contro la tratta di esseri umani"; c) la creazione di un Fondo sulle Misure Anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; d) l'istituzione del Comitato Interministeriale per il Coordinamento della Lotta contro la Pedofilia (CICLOPE) nel 2002; e) l'istituzione di un Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e repressione nel 2003".*

Sia i referenti istituzionali che i rappresentanti delle associazioni coinvolte nella presente indagine ritengono che, in linea di principio, il recepimento della CRC nella legislazione nazionale italiana abbia avuto un ruolo importante nell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, è unanimemente riconosciuto l'impatto positivo avuto dalla ratifica della CRC a livello legislativo: soprattutto nei primi dieci anni dalla ratifica, come evidenziato anche da parte del Comitato ONU, vi è stata un'intensa produzione normativa particolarmente attenta ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La **Legge 285/1997** ha rappresentato una vera e propria svolta innovativa dal momento che ha istituito il Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha disciplinato il suo ammontare e le modalità per accedervi, ma ha anche dedicato un'attenzione specifica alla necessità di raccolta e analisi dei dati per l'elaborazione di politiche in materia di infanzia e adolescenza e all'accountability delle istituzioni governative prevedendo una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge e l'organizzazione di una conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza ogni 3 anni.

La **Legge 451/1997** ha contribuito in modo decisivo a questo processo di riforma istituendo due organismi di coordinamento molto importanti: la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza e l'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, a cui è stato attribuito il compito di predisporre, ogni due anni, il Piano Nazionale di Azione, un documento che aveva la finalità di orientare le politiche e gli investimenti volte a dare attuazione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La previsione di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto dell'attività svolta dall'Osservatorio, dotato di apposite risorse, è un'ulteriore dimostrazione dell'attenzione prestata a questo tema.

Tuttavia con il passare del tempo, i Governi che si sono succeduti, indipendentemente dall'orientamento politico, non sono stati in grado di mantenere quel coordinamento compatto che vedeva nel Ministero per la Solidarietà Sociale, coordinatore dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, il principale referente rispetto delle politiche per l'infanzia. L'istituzione di un Ministero per le Politiche per la Famiglia (ora Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e l'avervi attribuito importanti funzioni in materia di infanzia e adolescenza, tra cui la co-presidenza dell'Osservatorio nazionale infanzia, insieme al progressivo aumento del numero e del grado di competenza in materia di minori in capo a singoli Ministeri (come, ad esempio, al Ministero dell'Interno in materia di minori stranieri) ha condotto ad un'eccessiva frammentazione che non è stata supportata da un rafforzamento del coordinamento. Inoltre, le politiche sociali hanno avuto un ruolo sempre meno preminente all'interno del Ministero della Solidarietà Sociale, nell'alternanza delle varie legislature, tanto che all'inizio dell'attuale Legislatura è stato istituito un unico Ministero "Salute, lavoro e politiche sociali". Con Legge 172/2009 è stato ricostituito nuovamente il Ministero della Salute, e nell'ambito del Ministero "del Lavoro e delle Politiche Sociali" all'attuale unico Sottosegretario è rimasta la delega in materia di "lavoro", mentre non è stato ancora nominato un Sottosegretario referente per le politiche sociali. In seguito alla riforma costituzionale e all'introduzione della Legge 328/2000, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è confluito (fatta eccezione per le 15 città c.d. riservatarie) nel Fondo nazionale (indistinto) per le Politiche Sociali e non sono stati definiti i Livelli essenziali per le prestazioni sociali (LIVEAS). L'ultimo Piano nazionale infanzia risale poi al 2004.

A livello parlamentare, il ruolo della Commissione parlamentare per l'infanzia non riesce ad essere particolarmente incisivo e, nonostante numerosi disegni di legge presentati nel corso di varie legislature, la

legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza attende ancora l'approvazione finale al Senato della Repubblica.

Rispetto all'incidenza di singoli principi contenuti nella CRC nel contesto nazionale occorre evidenziare innanzitutto l'importante valenza innovativa del **principio dell'ascolto del minore (art. 12 CRC)**, soprattutto in ambito giudiziario. Tutte le leggi emanate dopo l'entrata in vigore della CRC hanno introdotto esplicitamente il principio dell'ascolto, soprattutto, la legge di riforma dell'adozione e dell'affidamento familiare n. 476 del 1998. La cultura dominante fino agli anni Novanta diffidava dell'ascolto del minore: si diceva che l'ascolto non era necessario, che il bambino potesse subire un trauma nell'ascolto giudiziario, che il bambino mentiva. La CRC ha inciso notevolmente nel senso che si riconosce che il bambino deve essere ascoltato in tutti i contesti (giudiziale, sanitario, sociale, scolastico, familiare, etc.). Il processo civile in cui si decide sul minore è cambiato, è molto più partecipato sia dal minore sia dagli adulti di riferimento, e quindi di riflesso anche i servizi sociali prestano più attenzione a quello che il bambino dice e vuole, anche perché dovrebbe essere lo stesso giudice a richiederlo.

Allo stesso modo, il principio del **superiore interesse del minore (art. 3 CRC)** ha trovato ampio spazio nella legislazione nazionale e in ambito giudiziario. A tale principio si fa ricorso quasi sistematicamente nell'elaborazione normativa e il fatto che l'interesse del minore debba essere tenuto in considerazione in tutte le decisioni che riguardano il minore ha inevitabilmente coinvolto i giudici e influenzato la giurisprudenza.

Tuttavia, altri principi hanno avuto meno attenzione, forse anche a causa dell'espressione generica con cui sono stati formulati (come, ad esempio, sul trattamento dei minori nel carcere e sulle pene per i minori). Nella prassi poi è difficile verificare se i giudici, gli operatori socio-sanitari e i servizi rispettino sempre l'obbligo dell'ascolto del minore o questo resti, piuttosto, un adempimento solo formale. Analoghe considerazioni valgono anche per il superiore interesse del minore che ha diverse interpretazioni e si discute se deve trattarsi di interesse esclusivo, superiore, prevalente, con riflessi pratici, soprattutto quando lo si valuta in contrapposizione ai diritti e doveri dei genitori. Gli interlocutori coinvolti nella presente indagine considerano difficile stabilire qual è l'interesse del minore in ogni singolo caso, con il rischio che "nell'interesse del minore" si prendano le decisioni più disparate e con la conseguenza che tale norma si trasformi in una pura affermazione di principio.

Da rilevare, tra gli aspetti positivi, che sono state emanate **leggi ad hoc** finalizzate a dare attuazione ai diritti affermati nella CRC e nei Protocolli Opzionali (come ad esempio la Legge 269/1998 in materia di contrasto allo sfruttamento ed all'abuso sessuale a danno di minori) e che il **riferimento alla CRC** ha, da un lato, limitato l'applicazione di determinate norme nei confronti dei minori (come ad esempio, in materia di immigrazione, il divieto di espulsione dei minori previsto dall'art. 19 T.U. Immigrazione), dall'altro, ha svolto un ruolo propulsivo rispetto a cambiamenti legislativi e di sistema già in corso prima della sua entrata in vigore (come, ad esempio, in materia di maltrattamento nei confronti dell'infanzia, tema rispetto al quale una discussione era stata avviata già all'inizio degli anni '80).

Nonostante ciò, in ambito giudiziario è piuttosto raro sia che la CRC venga utilizzata come "strumento di lavoro" da parte degli operatori giuridici, sia che si richiamino esplicitamente i diritti in essa affermati nelle sentenze, anche se non mancano esempi positivi in tal senso<sup>17</sup>, se non per opera di giudici minorili (anche grazie all'importante investimento sulla formazione operata dal Consiglio Superiore della Magistratura). Mancano poi ancora importanti riforme da attuare (l'Italia, ad esempio, è uno dei pochi Paesi europei in cui si fa ancora riferimento alla potestà e non alla responsabilità genitoriale).

<sup>17</sup> Corte di Cassazione 3804/2010 sulla nomina del curatore speciale.



Infine, merita rilievo l'importanza che l'entrata in vigore della CRC ha avuto rispetto all'operato delle associazioni che lavorano con e per i minori: la CRC ha rappresentato uno strumento fondamentale di advocacy che ha reso il loro operato più incisivo nei confronti delle istituzioni pubbliche.

L'impatto concreto che la CRC ha avuto in termini di cambiamento nella vita dei bambini e degli adolescenti resta invece una valutazione che nessuno dei soggetti coinvolti nella presente indagine è stato in grado di compiere in modo preciso, ma si constata che, nonostante sia in vigore in Italia persistono situazioni di gravi violazioni dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### Situazione a livello locale

Anche in considerazione del riconoscimento di competenza in materia di politiche sociali attribuita alle Regioni, in conseguenza dell'intervenuta modifica al Titolo V della Costituzione, diviene particolarmente importante individuare se e quale impatto la CRC abbia avuto a livello locale.

Innanzitutto, occorre rilevare che 12 Regioni<sup>18</sup> hanno dichiarato di citare nel proprio Statuto la tutela e/o la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma la maggioranza degli Statuti regionali sono stati approvati negli anni '70 o comunque in data anteriore a quella di ratifica della CRC.

Rispetto alle Regioni oggetto della presente indagine si rileva che lo Statuto della Regione Lazio menziona esplicitamente la CRC; una particolare rilevazione merita la città di **Roma** il cui Statuto nel 2008 è stato modificato introducendo una norma relativa alla partecipazione delle bambine e dei bambini e delle ragazze e dei ragazzi alla vita della comunità locale<sup>19</sup>.

Nello Statuto della Regione **Emilia Romagna**<sup>20</sup> *“la promozione e la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti, a partire dal diritto alla salute, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport”* è elencata tra le politiche sociali per cui opera la Regione e c'è una norma con cui si istituisce il Garante per l'infanzia e l'adolescenza *“al fine di garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori”* (art. 71); lo Statuto della **Lombardia**<sup>21</sup>, pur essendo del 2008, non cita i minori come soggetti di diritti né menziona la CRC, ma fa riferimento, in generale, ai cittadini e ai diritti umani e, in particolare, afferma che la Regione *“tutela la famiglia, come riconosciuta dalla Costituzione, con adeguate politiche economiche, sociali e fiscali, avendo particolare riguardo ai figli”* (art. 2 comma 4 lett. b).

A livello di normativa regionale in materia di infanzia e adolescenza si evidenziano in particolare l'esperienza di due Regioni:

- ❖ **Emilia Romagna**, che con l.r. 14/2008 “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni”, oltre a far esplicito riferimento alla CRC, ha istituito l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza (art. 7)<sup>22</sup>, riconosciuto i bambini e gli adolescenti come soggetti autonomi di diritti (art. 8), previsto e disciplinato un sistema di servizi ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza (Parte I, Titolo II), che comprende, nell'ambito della prevenzione e tutela, una Commissione tecnica con funzione di coordinamento interistituzionale.
- ❖ **Lombardia**, che con l.r. 34/2004 “Politiche regionali per i minori della Lombardia” ha il pregio di

istituire l'Osservatorio regionale sui minori (art. 9) e un Comitato di coordinamento per l'attuazione delle politiche intersettoriali destinate ai minori (art. 8), anche se, pur citando la CRC, mantiene un approccio fortemente incentrato sul ruolo della famiglia;

La **Regione Lazio** è però l'unica ad aver nominato il Garante infanzia, nonostante le altre Regioni, tranne la Sicilia, abbiano già una legge che lo istituisce.

In **Sicilia**, secondo i soggetti intervistati sono stati realizzati degli interventi normativi che tengono in considerazione quanto previsto nella CRC, anche se non la citano espressamente (ad esempio per quanto riguarda i minori fuori dalla famiglia).

Periodicamente sono stati adottati provvedimenti volti a dare attuazione alla Legge 285/1997 e annualmente prodotte Relazioni sullo stato di attuazione della stessa legge<sup>23</sup>.

Così come a livello nazionale, anche a livello locale i soggetti coinvolti nella presente indagine, oltre a riconoscere nella Legge 285/1997 la vera novità in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza dall'entrata in vigore della CRC, non sono stati in grado di esprimere una valutazione sull'impatto concreto che la CRC ha avuto in termini di cambiamento nella vita dei bambini e degli adolescenti. L'obbligo di chiusura degli istituti è stato però citato come un evento significativo associato all'entrata in vigore della CRC.

In alcuni casi si ritiene sia aumentata in generale l'attenzione rivolta ai minori, anche a livello amministrativo, oltre che legislativo, ma in altri si afferma che sul piano locale l'attenzione alle politiche per l'infanzia era già alta e che quindi la CRC non abbia avuto un impatto specifico a livello comunale (citando, ad esempio il fatto che la CRC non viene abitualmente menzionata nelle delibere che riguardano i minori), rilevando che non sempre i diritti affermati sono poi realmente attuati (ad esempio, si tende a considerare che il diritto dei minori ad essere consultati nelle decisioni che li riguardano sia realizzato, laddove istituiti, tramite i “consigli comunali dei ragazzi” senza considerare l'effettività di tali meccanismi).

### Riflessioni conclusive

La CRC ha sicuramente avuto un ruolo importante e riconosciuto nell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma non è stato decisivo nel riuscire a produrre completamente un cambiamento nella vita dei bambini, delle bambine e degli adolescenti, se non in alcuni settori specifici e principalmente a livello legislativo. Lo dimostra la difficoltà che si incontra nel riuscire a fornire esempi che dimostrino quali siano stati i cambiamenti concreti che ci sono stati. Il riferimento prioritario alla famiglia nel suo complesso, piuttosto che ai minori come soggetti di diritto è un approccio culturale che continua ad essere piuttosto diffuso a livello istituzionale, sia nazionale che locale.

Le più importanti riforme introdotte a livello nazionale nei primi anni dalla ratifica della CRC per darvi attuazione, prima tra tutte la Legge 285/1997, con il tempo sono state svuotate di significato o passate in secondo piano. Altre, che avrebbero potuto contribuire ad un maggiore riconoscimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come ad esempio l'istituzione di un Garante infanzia nazionale e di Garanti regionali, nonché l'approvazione del Piano Nazionale Infanzia, non sono ancora state portate a termine.

<sup>18</sup> Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria. Fonte: Coordinamento Pidida Rapporto 2008.

<sup>19</sup> Art. 2 comma 9, Deliberazione n. 43 del 17 marzo 2008.

<sup>20</sup> Statuto della Regione Emilia Romagna, l.r. 13/2005.

<sup>21</sup> Statuto della Regione Lombardia l.r. 1/2008.

<sup>22</sup> L'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, sezione dell'Osservatorio regionale istituito all'art. 7, comma 1 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, agisce in realtà dal 2002.

<sup>23</sup> Per un elenco completo: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Dieci anni di attuazione della Legge 285/1997 Quaderno 47.

### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Governo** di impegnarsi a dare piena attuazione alla normativa che è stata adottata a livello nazionale per adeguarsi al contenuto della CRC;
- **al Parlamento** e, in particolare alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, di monitorare e sollecitare il Governo al monitoraggio dell'impatto di norme e politiche sull'infanzia e l'adolescenza in termini di cambiamento nella vita dei bambini e degli adolescenti e conseguentemente promuovere l'adozione di provvedimenti legislativi necessari a garantire l'attuazione dei diritti sanciti nella CRC;
- **alle Regioni** di dare piena attuazione a tutti i diritti sanciti nella CRC a livello territoriale, a partire dall'istituzione e nomina del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

## 3.2 Sviluppo di Piani Nazionali di Azione

### Introduzione

Nel Commento Generale n. 5 il Comitato ONU ha ricordato che *“per promuovere e rispettare i diritti dell'infanzia il Governo, nel suo insieme e a tutti i livelli, deve necessariamente lavorare sulla base di una strategia nazionale integrale, completa e basata sui diritti e fondata sulla Convenzione”* (punto 28). Tale strategia, per risultare efficace *“deve fare riferimento alla situazione di tutti i bambini e a tutti i diritti enunciati dalla Convenzione. Essa dovrà essere sviluppata attraverso un processo di consultazione, inclusa la consultazione con i bambini, i giovani e coloro che vivono e lavorano con loro”* (punto 29) e per essere forte *“deve essere connessa al piano di sviluppo nazionale e inclusa nella politica di bilancio nazionale; diversamente, la strategia potrebbe restare ai margini dei processi decisionali più importanti”* (punto 31).

Inoltre, la strategia *“non deve semplicemente essere un elenco di buone intenzioni, ma deve includere la descrizione di un processo sostenibile finalizzato all'attuazione dei diritti dei bambini all'interno dello Stato”* e *“deve essere fornita di risorse sia finanziarie che umane”* (punto 32). Infine una volta delineata *“dovrà essere ampiamente diffusa all'interno del Governo e presso la società civile, inclusi i bambini (tradotta in versioni child-friendly nonché in un linguaggio e in una forma appropriata) e dovrà includere disposizioni per il monitoraggio e per l'analisi continua, per il regolare aggiornamento dei rapporti periodici al parlamento e alla società civile”* (punto 33).

### Situazione a livello nazionale

La Legge 451/1997 ha previsto per la prima volta che venisse predisposto il *“Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo”* precisando che *“il piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli Enti Locali”*.

A più di dieci anni dall'entrata in vigore di tale norma, sono soltanto tre i Piani nazionali<sup>24</sup> di azione adottati dal Governo italiano: nel 1997 (valido per il biennio 1997/1998); nel 2000<sup>25</sup> (valido per il biennio 2000/2001) e nel 2003<sup>26</sup> (valido per il biennio 2002/2004).

Nelle Osservazioni conclusive del 2003 il Comitato ONU aveva preso atto del fatto che il nuovo Piano

d'azione per l'infanzia stava per essere discusso dal Parlamento e aveva raccomandato all'Italia di ottenere la sua adozione (punto 12).

Anche nelle Osservazioni conclusive del 2006, sia sullo stato di attuazione del Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (OPAC), sia sullo stato di attuazione del Protocollo Opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia rappresentante bambini (OPSC) il Comitato ONU aveva rilevato che si stava procedendo nel concludere e adottare il Piano Nazionale d'Azione in materia di infanzia e adolescenza (punto 8 OPAC; punto 9 OPSC) e aveva raccomandato di rafforzare l'impegno per *“sviluppare, adottare e attuare, in consultazione e cooperando con importanti partner, inclusa la società civile, un Piano Nazionale d'Azione in materia di infanzia e adolescenza, predisponendo una specifica allocazione finanziaria e un adeguato meccanismo di monitoraggio per la sua attuazione”* (punto 9 OPAC; punto 10 OPSC).

Nel 2007 è intervenuta una modifica legislativa<sup>27</sup> che, oltre ad aver riorganizzato l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha modificato la procedura che avrebbe dovuto condurre all'approvazione del Piano Nazionale di Azione, la quale attualmente prevede che *“il piano è proposto dal Ministro della solidarietà sociale e dal Ministro delle politiche per la famiglia, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia, che si esprime entro sessanta giorni dalla presentazione. Esso è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza unificata e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine anzidetto”*. La legge 112/2009 ha specificato che il parere della Commissione Infanzia deve intendersi come obbligatorio ai fini dell'adozione del piano nazionale.

Sempre nel 2007, in seguito alla ricostituzione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, in occasione della prima riunione dello stesso, il Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza aveva proposto uno Schema di Piano, con relativo cronogramma secondo cui il Piano avrebbe dovuto essere adottato nel 2008, ma la fine della XV Legislatura ha interrotto tale percorso<sup>28</sup>.

L'Osservatorio è stato riconvocato il 17 settembre 2008, ma il lavoro sul Piano Nazionale Infanzia è ripreso soltanto a fine febbraio 2009. Per la stesura del Piano l'Osservatorio ha lavorato suddividendosi in 7 gruppi di lavoro tematici, ciascuno dei quali ha prodotto una relazione, confluita nella bozza di Piano, che è stata presentata al Governo nell'ottobre 2009.

Il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia e il Ministero per le Politiche Sociali, ne ha però rivisto i contenuti, di fatto disconoscendo il lavoro svolto dall'Osservatorio. La nuova bozza è stata presentata all'Osservatorio nella riunione del 14 luglio 2010, a seguito della quale è circolata una nuova versione il cui contenuto rappresenta una sorta di “compromesso” volto da un lato ad evitare che il Piano fosse svuotato dei suoi contenuti originari dall'altro che il processo per la definizione del Piano subisse nuovamente una battuta d'arresto.

Durante il Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2010 il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega per le Politiche per la Famiglia ha illustrato le 4 linee direttrici<sup>29</sup> del Piano nazionale 2010-2011 precisando che *“il nuovo Piano dà maggiore risalto al ruolo della famiglia”*.

<sup>27</sup> Art. 2 comma 5 DPR 103/2007.

<sup>28</sup> Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare.

<sup>29</sup> 1) consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale, che è il “contenitore” di un sistema di interventi volto a dare continuità alle azioni di prevenzione, cura e recupero; 2) rafforzare la tutela dei diritti, che è il settore di intervento centrato sulla protezione e sulla tutela prevalentemente giuridica; 3) favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale, che è l'ambito di intervento dove sono stati raccolti i contributi progettuali relativi ai cittadini in crescita; 4) promuovere l'integrazione delle persone immigrate, che è la direttrice in cui sono confluite le proposte riguardanti i minori stranieri e rom.

<sup>24</sup> Nella bozza il nuovo Piano Infanzia viene presentato però come terzo Piano d'azione.

<sup>25</sup> D.P.R. 13 giugno 2000.

<sup>26</sup> D.P.R. 2 luglio 2003.

## LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE

**Dalla Sicilia:** Non sapevo che esistesse un Piano di Azione Nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Penso che in un Piano di Azione Nazionale dovrebbero esserci le indicazioni utili per raggiungere degli obiettivi. A livello tematico penso che un Piano di Azione Nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dovrebbe comprendere innanzitutto gli aspetti relativi alla scuola: indicazioni per garantire il miglioramento degli edifici scolastici, innanzitutto, ma anche per valorizzare le aspirazioni dei ragazzi e delle ragazze ad esempio con la previsione di agevolazioni economiche per favorire viaggi e scambi all'estero, sport e hobby (es. i corsi di danza sono solo privati e hanno costi elevati).

**Dall'Emilia Romagna:** I ragazzi del consiglio comunale non erano a conoscenza dell'esistenza di un Piano Infanzia, non ne hanno mai sentito parlare. Se lo immaginano come un insieme di progetti che riguardano l'infanzia, di vario tipo, ad esempio anche il Consiglio comunale dei ragazzi è un progetto che potrebbe essere previsto nel Piano. Per la definizione del Piano andrebbero coinvolti gli psicologi, gli insegnanti, gli educatori e anche i ragazzi.

Il coinvolgimento della società civile nell'elaborazione del Piano è limitata alla presenza del Comitato Italiano per l'Unicef e di 8 associazioni che compongono l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, mentre non è prevista e non è stata attuata una **partecipazione dei ragazzi e delle ragazze** a questo processo. I rappresentanti delle associazioni intervistate hanno posto in luce il fatto che la nomina delle 8 associazioni è di carattere meramente politico, e che di fatto non si tratta di un processo di partecipazione democratica, anche perché mancano dei meccanismi di condivisione e scambio delle informazioni, per cui ognuno finisce per rappresentare solo se stesso. Tuttavia tutti sono concordi nel ritenere che, seppur con dei limiti, è l'unico organismo a livello nazionale che prevede una partecipazione formale delle associazioni. Nei fatti, poi, la società civile ha avuto un ruolo molto forte nei gruppi di lavoro, incidendo quindi anche nella stesura della bozza del Piano, oltre al fatto che la scelta dei gruppi di lavoro è stata quella di fare molte audizioni di realtà dislocate per l'Italia, privilegiando soprattutto associazioni e cooperative.

I rappresentanti istituzionali intervistati ai fini della presente indagine ritengono comunque che vi sia a livello istituzionale un'attenzione alla partecipazione dei ragazzi e delle ragazze che sarebbe testimoniata dal fatto che sul sito internet del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza c'è una sezione dedicata ai minori<sup>30</sup> e che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha commissionato allo stesso Centro una ricerca su questo tema. Tuttavia, è stato anche rilevato soprattutto da parte delle associazioni che la parte del Piano che riguarda il principio della partecipazione è stata molto ridimensionata nella versione proposta dal Governo, soprattutto nelle azioni.

## LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE

**Dalla Sicilia:** Penso che i bambini e gli adolescenti devono partecipare allo sviluppo di Piani/strategie per l'infanzia e l'adolescenza perché sono coloro che usufruiscono dei servizi. I modi possono essere diversi, ad esempio si potrebbero organizzare giornate dedicate a determinati temi/questioni, oppure si potrebbero realizzare interviste ad hoc come questa. La scuola potrebbe essere il luogo ideale per farlo.

Tra i principali fattori che vengono individuati dagli interlocutori istituzionali coinvolti nella presente indagine come **potenziali ostacoli nell'implementazione del Piano**, qualora venisse approvato, vi è da un lato il fatto che gli obiettivi fissati a livello nazionale dovranno poi essere in realtà implementati a livello regionale, dall'altro la mancanza di risorse che non sono previste direttamente nel Piano, ma negli "atti di attuazione", si rinvia a leggi nazionali e regionali, nonché ad atti amministrativi che dovrebbero disporre l'allocatione. Inoltre, il Piano avrebbe il limite di essere stato pensato in un momento storico differente da quello attuale per assetto istituzionale, politico, in cui anche il ruolo della società civile è mutato.

Per quanto riguarda il **monitoraggio del Piano nazionale infanzia**, raccomandato da Comitato ONU, occorre evidenziare che dal Rapporto governativo si evince che negli anni precedenti sarebbe stato svolto<sup>31</sup>, pur non essendo previsto, ma non è stato reso pubblico<sup>32</sup>.

Nel nuovo Piano, ancora in fase di approvazione, il monitoraggio costituisce un importante elemento di novità, anche se dopo le revisioni apportate alla bozza originale, rimane piuttosto come affermazione di principio, non essendo prevista un'articolazione concreta. Il monitoraggio dovrebbe essere sia qualitativo che quantitativo e soprattutto partecipato, come richiesto anche dalla società civile. I soggetti incaricati del monitoraggio sono *"l'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza e il Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale oltre che la collegialità dei soggetti impegnati nella realizzazione del Piano"*. In merito sussistono preoccupazioni relative al fatto che l'Osservatorio non è ricompreso tra i soggetti coinvolti nelle singole azioni in cui si articola il Piano e che il mandato dell'attuale Osservatorio è scaduto ad agosto 2010. Occorrerà quindi monitorare come si svilupperà nella prassi tale monitoraggio, in quanto, senza indicazioni concrete, il rischio, secondo i soggetti coinvolti nella presente indagine, è che nessuno se ne faccia carico.

Per completare l'analisi della situazione a livello nazionale occorre rilevare che, oltre al Piano nazionale infanzia, vi sono altri strumenti che, in settori specifici, sono stati formulati per dare attuazione ai diritti dei bambini e degli adolescenti. Ne sono un esempio il monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi per la prima infanzia e il Piano per l'attuazione della Legge 285/1997.

**Situazione a livello locale**

Formalmente il livello locale è stato coinvolto nello sviluppo del Piano Nazionale dal momento che tra i componenti dell'Osservatorio nazionale vi sono 3 rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani e 6 rappresentanti della Conferenza delle Regioni.

In realtà, alla luce delle testimonianze raccolte ai fini della presente indagine, il coinvolgimento del livello territoriale, soprattutto comunale, non sembra essere realmente efficace. Soltanto nelle Regioni da cui proviene il componente dell'Osservatorio, che dovrebbe intervenire in rappresentanza della Conferenza

30 [www.teenpress.minori.it/](http://www.teenpress.minori.it/).

31 Terzo-Quarto Rapporto governativo "Diritti in crescita" gennaio 2009 (di seguito Rapporto governativo) pag. 11.

32 Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare pag. 26.

delle Regioni, il lavoro prodotto nell'ambito dell'Osservatorio è circolato ed è stato condiviso internamente a livello istituzionale regionale. I Garanti infanzia regionali non sono stati direttamente coinvolti.

In via generale si ritiene che il Piano non sia stato formulato in modo da avere una rilevanza anche per il livello locale. Viene percepito come una dichiarazione di intenti, uno strumento più utile a giustificare a livello internazionale l'impegno dell'Italia per le politiche per l'infanzia, ma non ha e non può di fatto avere una reale rilevanza a livello locale-regionale dal momento che non prevede l'attribuzione di risorse per lo sviluppo delle politiche in esso citate. Come risulta evidente dalla nuova formulazione del Piano, per raggiungere gli obiettivi che vengono indicati sono necessari "atti di amministrazione decentrata" ovvero delle Regioni e degli Enti Locali: spetta a loro decidere se e come darvi attuazione attraverso lo stanziamento di risorse. L'unico Piano nazionale in materia di infanzia che ha un'effettiva rilevanza per il livello regionale-locale è il Piano triennale nidi che ha ricevuto un importante stanziamento economico da parte dello Stato per la sua attuazione.

Il Piano nazionale potrebbe trovare difficoltà di attuazione anche in considerazione della frammentarietà delle competenze a livello istituzionale locale<sup>33</sup>.

**A livello comunale**, nelle città coinvolte nella presente indagine, sono stati espressi dubbi e perplessità rispetto al coinvolgimento degli Enti Locali nell'elaborazione e nell'implementazione del Piano, così come in merito al fatto che sia legittimo come strumento di indirizzo in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione.

Nelle Regioni oggetto di indagine è stata avvertita come criticità il coordinamento tra livello regionale e centrale (mentre si ritiene più efficace il coordinamento tra le Regioni effettuato dalla Conferenza delle Regioni).

Per dare attuazione al Piano Nazionale a livello locale lo strumento utilizzato di fatto, ovvero non espressamente previsto con questa finalità<sup>34</sup>, ma per dare attuazione alla Legge 328/2000, è il **Piano di Zona**.

In Emilia Romagna l'art. 9 legge 14 prevede che *"la Regione predispona, uno specifico programma per la promozione e tutela dei diritti, la protezione e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e il sostegno alla genitorialità"* che si inserisce, aggiornandolo, all'interno del Piano sociale sanitario triennale<sup>35</sup>.

Il **coinvolgimento della società civile** nell'elaborazione di questi strumenti è generalmente ritenuto importante e sembrerebbe essere garantito, perlopiù attraverso la partecipazione a tavoli tematici convocati ad hoc (c.d. Tavoli "328") ed articolati su base tematica (area minori).

Mentre non altrettanto può dirsi per il coinvolgimento di bambini e adolescenti, che viene ritenuto "prematurato" se non in fase di realizzazione delle attività e di valutazione dei progetti.

33 Ad esempio, in Regione Lazio nell'Assessorato alle Politiche Sociali- Dipartimento Sociale dei minori stranieri e dell'integrazione socio-culturale si occupa l'area immigrazione; dei minori con disabilità si occupa l'area inclusione sociale del Dipartimento Servizi Sociali; l'area integrazione socio-sanitaria del Dipartimento Servizi Sociali si occupa di famiglia e maltrattamento; un'altra area è competente per asili nido e ludoteche. Di integrazione scolastica si occupa addirittura un altro Assessorato.

34 In Lombardia, ad esempio, le azioni che si stanno realizzando, per quanto coincidano con alcuni dei punti del Piano nazionale, mirano a raggiungere innanzitutto gli obiettivi previsti nel Piano di governo regionale, elaborato a partire dalle esigenze del territorio.

35 L'ultimo è quello del 2008-2010 ed ha un capitolo (II, parte III) dedicato all'infanzia e adolescenza. Si veda oltre paragrafo 3.3 Coordinamento.

### Riflessioni conclusive

L'Italia, essendo rimasta per ben 6 anni senza una strategia nazionale, completa e basata sui diritti dell'infanzia, continua a disattendere le indicazioni del Comitato ONU, con conseguente grave compromissione dell'effettivo rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nonostante ci siano stati rallentamenti dovuti sia all'avvicinarsi di diverse legislature, e al fatto che, nell'alternanza, venisse perso il lavoro fatto precedentemente, sia al coinvolgimento di più soggetti istituzionali competenti ad esprimere il proprio parere, rispetto alla fase più recente del percorso di elaborazione la criticità maggiore è stata rappresentata dal sostanziale disconoscimento del lavoro svolto dall'Osservatorio. Inoltre si evidenzia la scadenza del mandato dei componenti dell'Osservatorio ad agosto 2010.

In merito all'implementazione del Piano, una volta che sarà approvato, si rilevano degli aspetti problematici, primo tra tutti il fatto che gli obiettivi fissati a livello nazionale dovranno essere in realtà implementati a livello regionale. Tale circostanza è stata rilevata sia dalle associazioni che dai soggetti istituzionali coinvolti nella presente indagine a livello nazionale e confermati da quelli coinvolti a livello regionale.

Il fatto che il Piano Nazionale non costituisca un punto di riferimento nell'elaborazione di proposte di legge e di politiche regionali, preoccupa non soltanto perché se ne svilisce il contenuto, ma anche perché ciò comporta il rischio che si creino discriminazioni tra i trattamenti dei minori nelle diverse Regioni, soprattutto in assenza dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali.

Tale osservazione è confermata anche dal fatto che anche in assenza del Piano Nazionale, le Regioni e i Comuni si sono dotati di strumenti di programmazione propri seppur non dedicati in modo specifico ed esclusivo all'attuazione della CRC, che sono stati elaborati anche con il coinvolgimento della società civile, ma non dei ragazzi e delle ragazze, dimostrando, anche in questo ambito, quanta poca considerazione vi sia rispetto alla possibilità che i ragazzi e le ragazze siano parte attiva nei processi decisionali su questioni che li riguardano.

Una proposta per cercare di garantire un'effettiva integrazione tra Piano Nazionale e Piani Regionali potrebbe consistere nel modificare il percorso di elaborazione del Piano valorizzando il contributo offerto dal livello regionale e locale.

Rispetto al monitoraggio, invece, per quanto sia positiva l'espressa previsione contenuta nel Piano, vi è il rischio che, senza indicazioni concrete del soggetto competente a darne attuazione, nessun soggetto istituzionale se ne faccia carico e resti dunque una mera previsione normativa.

### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Parlamento** di considerare l'opportunità di introdurre una modifica legislativa volta a ridefinire il percorso che dovrebbe condurre all'approvazione del Piano Nazionale Infanzia, ad esempio valorizzando il ruolo della Conferenza Unificata;
- **al Governo** di garantire un'effettiva implementazione del Piano attraverso lo stanziamento di risorse adeguate e l'indicazione del soggetto istituzionale incaricato dell'azione di monitoraggio del Piano;
- **alle Regioni** di contribuire ad individuare proposte volte a migliorare e rafforzare la sinergia tra Piano nazionale e piani regionali per l'infanzia.

### 3.3 Coordinamento nell'implementazione

#### Introduzione

Nel **Commento Generale n. 5** il Comitato ONU ha evidenziato (punto 37) l'importanza del coordinamento **tra i Dipartimenti centrali del Governo, tra le differenti Province e Regioni, tra il Governo centrale e gli altri livelli e tra il Governo e la società civile** al fine di *“garantire il rispetto di tutti i principi e gli standard internazionali della Convenzione per tutti i bambini entro la giurisdizione dello Stato”* e ricordato che gli obblighi inerenti alla ratifica o all'adesione alla Convenzione devono essere riconosciuti da tutto il Governo e non soltanto dai Dipartimenti che hanno un impatto diretto sui bambini. In materia di coordinamento tra livello centrale e locale, occorre inoltre tener presente che *“il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega del Governo, non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato”* (punto 40).

#### Situazione a livello nazionale

##### a) Coordinamento all'interno dei e tra i Dipartimenti centrali del Governo

Nelle **Osservazioni conclusive del 2003** (punto 4) il Comitato ONU aveva espresso il suo rammarico per il fatto che l'Italia non avesse provveduto a dare seguito alla raccomandazione del Comitato ONU del 1995 in materia di coordinamento nell'attuazione della Convenzione<sup>36</sup> e quindi sollecitato il Governo a **rafforzare un efficace coordinamento all'interno e tra le agenzie governative a livello nazionale, regionale e locale**, nell'applicazione delle politiche per la promozione e la tutela dell'infanzia (punto 11). Il Comitato ONU, inoltre, pur avendo apprezzato l'istituzione **dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, ha rilevato *“con preoccupazione come questo coordinamento non sia sufficiente e come alcune questioni specifiche vengano coordinate al di fuori dell'Osservatorio nazionale”* (punto 10).

Innanzitutto occorre rilevare che sono **7 i Ministeri** che hanno una qualche competenza in materia di minori, oltre a **3 Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri**:

- ❖ **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:** nell'ambito della Direzione Generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità delle imprese opera una Divisione (III) dedicata alle Politiche per l'infanzia e l'adolescenza con un compito di indirizzo e coordinamento di azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e di tutela dei diritti dei minori e di co-sostegno alle attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza. All'interno della Direzione Generale dell'Immigrazione, la Divisione IV si occupa delle Politiche a tutela dei minori stranieri.
- ❖ **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca:** nell'ambito del Dipartimento all'Istruzione, opera la Direzione Generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione.
- ❖ **Ministero Giustizia:** nell'ambito del Dipartimento Giustizia Minorile opera la Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari<sup>37</sup>.
- ❖ **Ministero dell'Interno:** il **Dipartimento della Pubblica Sicurezza**, svolge attività di contrasto alla pedofilia attraverso le “Sezioni Minori” presso le squadre mobili di ogni Questura e attraverso la Polizia postale e delle comunicazioni che svolge, tra l'altro, un'intensa attività investigativa per combattere il fenomeno della pedofilia via internet; il **Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione**, svolge anche attività di studio, di ricerca e informazione per la prevenzione della pedopornografia e dà impulso alle azioni dei Prefetti nelle Province in materia di contrasto al fenomeno ma è anche competente su alcune questioni relative ai minori stranieri non accompagnati; il **Dipartimento dei Vigili del Fuoco**,

del **Soccorso Pubblico e della Difesa Civile** ha realizzato il progetto “Scuola sicura” per l'inserimento nella scuola dell'obbligo dell'insegnamento della protezione civile. Il Ministero dell'Interno ha anche competenza in materia di minori scomparsi<sup>38</sup>, contrasto alla violenza e al maltrattamento sui bambini, con particolare riferimento al fenomeno del bullismo.

- ❖ **Ministero dello Sviluppo Economico:** il Dipartimento per le Comunicazioni ha il compito di dettare con proprio regolamento, di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione, le disposizioni attuative per la realizzazione di campagne scolastiche per un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo.
- ❖ **Ministero della Salute:** per la promozione della salute, presso cui dovrebbe operare il Comitato Paritetico tra Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, costituito nel 2009, per garantire la piena attuazione del diritto allo studio e alla salute dei minori seguiti dalla scuola in ospedale e /o dal servizio d'istruzione domiciliare.
- ❖ **Ministero degli Affari Esteri:** ha competenze in materia di adozione internazionale<sup>39</sup> e di sottrazione internazionale di minori. Inoltre, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo svolge funzioni di studio, coordinamento e promozione delle iniziative volte al rispetto dei diritti umani nel quadro più ampio delle strategie di sviluppo e di contrasto alla povertà.
- ❖ **Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità:** si occupa di pedofilia, violenza, tratta (anche di minori), mutilazioni genitali femminili, disturbi alimentari (anoressia e bulimia).
- ❖ **Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche per la Famiglia** promuove e coordina le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito, nonché le azioni in materia di relazioni giuridiche familiari e di adozioni nazionali ed internazionali.
- ❖ **Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche giovanili** anche se non è specificata “l'età” dei giovani, ci sono progetti e iniziative rivolte anche a ragazzi.

Il sistema italiano a livello centrale risulta quindi essere effettivamente caratterizzato da un'elevata **frammentazione** delle competenze in materia di infanzia e adolescenza, distribuite, non senza duplicazione, in vari Ministeri/Dipartimenti, e non è ben chiaro come si realizza un coordinamento interministeriale efficace.

Il luogo riconosciuto, anche dai rappresentanti istituzionali intervistati ai fini della presente indagine, come deputato al coordinamento delle politiche per l'infanzia è **l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, organismo di coordinamento fra Amministrazioni Centrali, Regioni, Enti Locali, Ordini professionali e Associazioni di categoria, Organizzazioni sindacali, rappresentanti del volontariato e del terzo settore che si occupano di infanzia (per un totale di 56 componenti)<sup>40</sup>. È stato istituito nel 1997<sup>41</sup> con lo specifico compito di predisporre ogni due anni sia il Piano Nazionale di Azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei minori<sup>42</sup> sia la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti, nonché lo schema sulla base del quale il Governo predispose il Rapporto sullo stato di attuazione della CRC in Italia<sup>43</sup>. L'Osservatorio è presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal 2007 insieme al Dipartimento per le politiche per la famiglia<sup>44</sup>. Per quanto riguarda l'attività svolta da tale organismo a partire dal 2003, anno di approvazione dell'ultimo Piano Nazionale Infanzia, occorre segnalare come aspetto critico la discontinuità dei lavori, resa evidente dall'esiguo

38 Gestisce, tramite l'associazione Telefono Azzurro, il numero unico europeo 116.000 per segnalare i casi di bambini e adolescenti, sia italiani che stranieri, scomparsi. [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/minori/sottotema007.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/minori/sottotema007.html).

39 Attraverso la rete diplomatico-consolare collabora con gli Enti autorizzati allo svolgimento delle procedure di adozione internazionale per il loro buon esito (art. 32 punto 4 Legge 184/1983 come modificata dalla Legge 476/1998).

40 Art. 2 comma DPR 103/2007.

41 Legge n. 451 del 23 dicembre 1997.

42 Cfr. par. 3.2.

43 Cfr. par. 3.4.

44 L'art. 11 D.P.R. n. 103 del 14 maggio 2007 ha abrogato l'art. 2 Legge 451/1997 e il DPR 369/1998.

36 CRC/C/15/Add.41 Punto 13.

37 Al cui interno si trova l'Ufficio III - Protezione e tutela dei diritti dei minori, che si occupa di promozione di interventi a favore dei soggetti a rischio di maggiore esclusione sociale.

numero di convocazioni<sup>45</sup>. L'Osservatorio opera in gruppi di lavoro "tematici", e "misti" rispetto alla loro composizione. Sulla base della rilevazione effettuata ai fini della presente indagine, tale metodo è stato valutato positivamente dai partecipanti.

Per lo svolgimento delle proprie attività l'Osservatorio può avvalersi del **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**<sup>46</sup> (CNDA), che, dal punto di vista organizzativo-amministrativo, fa capo alle Amministrazioni centrali. Gli organi del Centro nazionale sono: il Presidente, il Coordinatore delle attività scientifiche e il Comitato tecnico-scientifico. La gestione delle attività connesse allo svolgimento delle funzioni del Centro è affidata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti. Tra i principali compiti svolti dal CNDA si evidenziano l'importante attività di raccolta e diffusione di informazioni, dati e normative, nazionali e regionali, in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>47</sup> e la predisposizione dello schema della relazione biennale sulla situazione dei minori in Italia e del Rapporto governativo e sull'attuazione della CRC<sup>48</sup>.

Il coordinamento interministeriale non si esaurisce però nell'ambito dell'Osservatorio nazionale. Esistono infatti **altre sedi istituzionali di coordinamento su specifici temi, tra cui si segnalano:**

In materia di pedofilia e pornografia minorile:

- ❖ Il **Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE)**, presso il Dipartimento delle Pari Opportunità; ricostituito a febbraio 2010<sup>49</sup> allo scopo di coordinare le attività di prevenzione e contrasto della pedofilia svolte dalle diverse amministrazioni dello Stato.
- ❖ L'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**<sup>50</sup> opera sempre presso il Dipartimento delle Pari Opportunità ed ha il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia. È previsto che si avvalga della collaborazione del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>51</sup>.
- ❖ **Centro Nazionale per la lotta contro la pornografia su Internet** presso il *Ministero dell'Interno* introdotto con il compito di raccogliere tutte le segnalazioni riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete Internet e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti.

Nelle **Osservazioni conclusive del 2006** sullo stato di attuazione del Protocollo sulla vendita, prostituzione e pornografia rappresentante bambini (OPSC) il Comitato ONU, pur avendo apprezzato l'istituzione di CICLOPE e preso atto dell'istituzione del Centro nazionale per la lotta contro la pornografia su Internet aveva espresso preoccupazione "*circa la frammentazione dei molteplici impegni intrapresi in questo ambito, tali da poter ostacolare la piena attuazione delle disposizioni contenute nel Protocollo Opzionale*" e pertanto invitato l'Italia a "*migliorare il coordinamento, a livello sia centrale che locale, in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale*" (punto 7).

Per quanto concerne i minori stranieri:

- ❖ **Comitato minori stranieri** presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, istituito nel 1999. Ha competenza in materia di minori stranieri non accompagnati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea ai fini dell'accoglienza, del rimpatrio assistito e del ricongiungimento del minore con la sua famiglia nel Paese d'origine o in un Paese terzo e di minori temporaneamente accolti nell'ambito dei c.d. soggiorni solidaristici, coordinando le attività delle amministrazioni coinvolte. Nel 2009 sono state attribuite al Comitato competenze in tema di rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati provenienti da Paesi europei che esercitano attività di prostituzione<sup>52</sup>.
- ❖ L'**Organismo Centrale di Raccordo (OCR)** istituito nel 2008<sup>53</sup> presso il Ministero dell'Interno- "*rafforzata l'esigenza di costituire un punto di coordinamento a livello centrale che funga da raccordo tra tutti gli enti interessati alla gestione della presenza dei minori non accompagnati sul territorio nazionale*".

Il **Comitato Media e minori**, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Comunicazioni per l'attuazione dell'omologo codice. E' composto da quindici membri effettivi, in rappresentanza, in parti uguali, delle emittenti televisive firmatarie del Codice, delle Istituzioni, e degli utenti.

La **Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI)**, istituita nel 1999<sup>54</sup> presso il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia, con funzione di raccordo su questo tema.

Si segnalano inoltre, anche se non hanno competenze esclusive sui minori:

- ❖ Il **Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU)**<sup>55</sup>, presso il Ministero degli Affari Esteri che si occupa del coordinamento dell'attività governativa in materia di **promozione e tutela dei diritti umani**. L'attività del Comitato consiste nella preparazione, attuata mediante la raccolta di informazioni presso i vari ministeri, dei rapporti periodici sulle misure adottate a livello nazionale in applicazione delle Convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, tra cui anche la CRC.
- ❖ La **Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento**<sup>56</sup> opera presso il Dipartimento per le Pari Opportunità e svolge funzioni di indirizzo, di controllo e di programmazione delle risorse per l'espletamento degli interventi di sostegno alle vittime di tratta e grave sfruttamento.
- ❖ L'**Osservatorio nazionale sulla disabilità**, previsto dalla legge di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2009, non è ancora stato istituito ma il Regolamento che ne definisce composizione e funzionamento sembrerebbe essere in fase di approvazione<sup>57</sup>.
- ❖ La **Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile** prevista dal 2006<sup>58</sup> ed istituita nel 2009<sup>59</sup>, è presieduta dal Ministro per le Pari Opportunità.

Sono stati inoltre istituiti, ma non risultano attualmente essere in funzione<sup>60</sup>:

- ❖ il **Comitato di Coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta** di esseri umani presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Pari Opportunità. Si segnala che nel 2007 è stato istituito anche l'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, un ente di studio ed analisi del fenomeno tratta al servizio del Dipartimento per le Pari Opportunità;

52 Legge 94/2009 recante "Misure in materia di ordine e sicurezza pubblica", art. 1 comma 28.

53 Decreto del Ministero dell'Interno del 8 ottobre 2008.

54 DPR n. 492 del 1 dicembre 1999.

55 Istituito con Decreto Ministeriale 519/1978 e riordinato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 maggio 2007.

56 Prevista dall'art. 18 T.U.

57 Nel novembre 2010 sono stati nominate i componenti dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Si veda <http://gruppocrc.net/Nominato-I-Osservatorio-sulla>.

58 Legge n. 7 del 9 gennaio 2006.

59 Decreto del Ministro per le Pari Opportunità del 9 giugno 2009.

60 Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare, novembre 2009, pag. 24.

45 3 volte nel 2003, 2 volte nel 2004, 3 volte nel 2005 e soltanto una volta all'anno tra il 2006 e il 2009. Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare, novembre 2009, pag. 23.

46 Istituito dalla Legge 451/1997, attualmente disciplinato dal DPR 103/2007.

47 Cfr. 3.10.

48 Per l'elenco completo delle attività del CNDA, cfr. art. 1 comma 2 DPR. 103/2007.

49 Comunicazione del Ministro per le Pari Opportunità del 25 gennaio 2010 [www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=55875](http://www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=55875).

50 Istituito con Legge 38/2006, art. 20.

51 Art. 3 comma 1 Decreto n. 240 del 30 ottobre 2007.

- ❖ il **Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile**, che non è stato più riconvocato da novembre 2007;
- ❖ l'**Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi**, istituito nel 2007 presso il Ministro dell'Interno – Dipartimento per la Pubblica Sicurezza.

Infine, occorre menzionare l'**Osservatorio nazionale sulla famiglia**, istituito presso il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia nel 2007<sup>61</sup>. È un organismo di supporto tecnico-scientifico che svolge funzioni di studio, ricerca, documentazione, promozione e consulenza sulle politiche in favore della famiglia per l'elaborazione delle politiche nazionali, regionali e locali.

A livello parlamentare opera la **Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza**, composta da venti senatori e da venti deputati<sup>62</sup>. Rispetto all'attività svolta si segnala, con particolare riferimento all'argomento oggetto della presente trattazione, che nel 2007 ha avviato un'indagine conoscitiva in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>63</sup> che non è però giunta a conclusione.

Non sono attualmente previste forme strutturate di coordinamento tra gli organismi di cui sopra e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>64</sup>.

#### c) Coordinamento tra livello centrale e livello regionale

**Nelle Osservazioni conclusive del 2003** (punto 10) il Comitato ONU aveva preso atto degli *“incontri regolari della Conferenza Stato-Regioni, finalizzati a coordinare le attività tra lo Stato e le Regioni e a monitorare l'attuazione delle politiche in ambito regionale e nazionale”*, aveva raccomandato che, nell'applicazione delle politiche per la promozione e la tutela dell'infanzia, tale coordinamento venisse rafforzato, in particolare attraverso la Conferenza Stato-Regioni, oltre che tramite l'Osservatorio.

I due principali contesti istituzionali in cui si realizza il **coordinamento “verticale”** sono:

1. La **Conferenza Stato-Regioni**, composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che è convocata e presieduta dal Ministro per i rapporti con le regioni.
2. la **Conferenza Unificata**, anch'essa presieduta dal Ministro per i rapporti con le Regioni. E' la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Nel 2004<sup>65</sup> presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** è stato anche istituito il **Dipartimento per gli Affari Regionali**, per il coordinamento dell'azione governativa per i rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie Locali.

Esistono poi degli organismi di **coordinamento “orizzontale”** tra istituzioni regionali e locali:

- ❖ la **Conferenza delle Regioni** si è costituita allo scopo di migliorare il raccordo e il confronto con lo Stato Centrale attraverso l'elaborazione di documenti condivisi da tutto il “sistema dei Governi regionali”. Nel 2005 ha ridefinito la propria organizzazione istituendo 11 Commissioni di lavoro, di cui una (Commissione VIII) dedicata alle politiche sociali e comprende le politiche dell'infanzia.
- ❖ l'**Associazione Nazionale Comuni Italiani** (ANCI) è titolare, in quanto associazione maggiormente rappresentativa, della rappresentanza istituzionale dei Comuni, delle Città metropolitane e degli enti di derivazione comunale.

61 Decreto n. 242 del 30 ottobre 2007.

62 Legge 451/1997 art. 1 comma 2 e 3.

63 Cfr. Gruppo CRC, 3° Rapporto di aggiornamento sullo stato di attuazione della CRC in Italia anno 2006-2007, pag. 18.

64 Si segnala come buona prassi in tal senso l'invito da parte del CIDU al Presidente del CNDA a partecipare alle riunioni aventi per oggetto i diritti dei minori.

65 In G.U. n. 64 del 17 marzo 2004.

- ❖ l'**Unione delle Province Italiane** (UPI) è l'Associazione che rappresenta tutte le Province italiane, escluse le Province autonome di Trento, Bolzano e Aosta.
- ❖ l'**Unione Nazionale Comunità Enti Montane** (UNCCEM) è l'Associazione cui aderiscono in Italia tutte le Comunità montane, riordinate dopo la Finanziaria 2008, ove risiedono oltre 10 milioni di abitanti.

All'interno dell'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** vi sono 6 persone in rappresentanza delle Regioni che vengono indicate dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano<sup>66</sup>, 3 rappresentanti dei Comuni indicati dall'ANCI, 1 rappresentante di tutte le Province italiane indicato dall'UPI e 1 rappresentante delle Comunità montane indicato dall'UNCCEM. I referenti istituzionali e le associazioni intervistati ai fini della presente indagine hanno però rilevato come criticità il meccanismo di *referral e reporting*, che di fatto rende vano il sistema di rappresentanza. Si evidenzia invece come **in altri organismi di coordinamento** la rappresentanza degli Enti Locali sia più ampia. **Nell'Osservatorio nazionale sulla famiglia**, ad esempio, i rappresentanti sono 13 ed è prevista la costituzione di due apposite sedi incaricate del coordinamento della partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e degli Enti locali.

#### Situazione a livello locale

Le Regioni e i Comuni godono di autonomia nella determinazione degli organi di governo territoriale e nell'attribuzione di competenze agli stessi, di conseguenza il panorama è molto variegato, come è facilmente intuibile dall'analisi del contesto nelle Regioni oggetto della presente indagine.

In **Lazio** nell'ambito del Dipartimento Sociale della Regione operano diverse Direzioni Generali. La Direzione Servizi Sociali si occupa della programmazione e del coordinamento delle attività di sostegno a varie categorie di soggetti particolarmente vulnerabili, tra cui anche i minori. Le aree che la compongono sono 7 e non hanno una competenza tematica, ma “funzionale”, ciascuna quindi si occupa di minori, ma sotto diversi aspetti. Altre Direzioni si occupano, a diverso titolo, di minori; tra queste, la Direzione Politiche Sociali e della Famiglia e la Direzione Istruzione, programmazione dell'offerta scolastica-formativa e del diritto allo studio.

A fronte di tale parcellizzazione di competenze non è semplice avere un quadro complessivo dei programmi e delle risorse dedicate e destinate all'infanzia e all'adolescenza a livello regionale. Il coordinamento tra le diverse Aree all'interno di ciascuna Direzione e tra diverse Direzioni sarebbe fondamentale, ma altrettanto difficile da realizzare, anche in considerazione del fatto che le diverse Direzioni fanno capo ad Assessorati diversi e mancano, o non sono comunque ritenute sufficienti, le procedure di raccordo attualmente previste, generalmente limitate all'adozione di singoli provvedimenti.

In **Lombardia** le Direzioni Generali che hanno una competenza sui temi relativi ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono principalmente: la D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro e la D.G. Famiglia, Conciliazione, Integrazione, Solidarietà Sociale. All'interno di quest'ultima l'Unità Organizzativa Servizi e interventi sociali e socio-sanitari si occupa in modo specifico di minori, avendo, tra gli altri, il compito di coordinamento degli interventi in attuazione della l.r. 34/2004 “Politiche regionali per i minori”, con particolare riferimento alle attività connesse all'Osservatorio regionale minori<sup>67</sup>.

In **Emilia Romagna** nell'ambito della Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali c'è un servizio dedicato ai minori.

66 Art. 2 comma 1 lett. d).

67 Regione Lombardia Bilancio Sociale 2008 pag. 60.

La Legge regionale 14/2008<sup>68</sup> prevede espressamente specifiche forme di coordinamento territoriale in materia di infanzia e adolescenza, sia a livello regionale che provinciale, quali “strumenti per l'integrazione delle politiche” (capo III). L'art. 21 dispone infatti che presso ogni Provincia sia istituito un coordinamento tecnico per l'infanzia e l'adolescenza (**Coordinamento tecnico provinciale**). L'art. 22 prevede, da un lato il **coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (comma I)**, con sede presso la Presidenza della Giunta, “*organismo consultivo della Giunta stessa, che assume anche le competenze del coordinamento regionale adozione (CRAD)*”. E' previsto che si avvalga delle informazioni messe a disposizione da parte dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza e dovrebbe provvedere anche al coordinamento con gli Enti Locali e terzo settore; dall'altro un **gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale a sostegno delle politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza (comma V)**<sup>69</sup>, anch'esso istituito presso la Presidenza della Giunta, è composto da tecnici della Regione. Dovrebbe predisporre una relazione triennale, e come primo lavoro ha predisposto e pubblicato il bilancio sociale delle nuove generazioni.

Dalle testimonianze raccolte ai fini dello svolgimento delle presenti indagini soltanto quest'ultimo coordinamento risulta essere operativo.

In **Sicilia** il Dipartimento Famiglia e Politiche Sociali approva i Piani di Zona e gestisce i fondi della Legge 328/2000 che vengono assegnati ai distretti sanitari sulla base dell'attività di programmazione realizzata dall'Assessorato e approvata dalla Giunta. È in corso un processo di ridefinizione di competenze e incarichi che dovrebbe condurre anche all'accorpamento delle questioni relative ai minori in un unico ufficio.

Anche tra **le città riservatarie** prese in considerazione ai fini della presente indagine la situazione non è omogenea.

Presso il **Comune di Milano** dal 2006 c'è un unico Assessorato con una competenza specifica in materia di minori: l'**Assessorato alla Famiglia, Scuola e Politiche Sociali**. Si tratta di un cambiamento che risulta aver comportato un miglioramento in termini di coordinamento, dal momento che, precedentemente, l'Assessorato alle Politiche Sociali era distinto da quello ai Servizi educativi.

Dall'Assessorato dipendono 3 Direzioni Generali: 1. Politiche familiari, che si occupa in modo specifico delle situazioni di disagio; a questo settore si collegano i servizi socio-educativi per la famiglia nell'ambito del quale opera anche un “Ufficio Operativo 285”; 2. “Servizi per l'infanzia” e settore 3. “Minori e giovani”, che comprende le questioni collegate ai bambini fascia età scuola elementare, integrazione disabili, CRE, sostegno diversificato.

Presso il **Comune di Bologna** opera il **Dipartimento Servizi alle famiglie** che è diviso in diversi settori: coordinamento sociale e salute, servizi educativi, casa, istituzione per l'inclusione sociale. All'interno c'è l'Ufficio tutela e promozione che gestisce i casi di tutela dei minori privi della rappresentanza genitoriale, agisce da interfaccia con autorità giudiziaria, anche quella minorile, si occupa dell'esecuzione delle pene, gestisce il Programma minori stranieri non accompagnati, SPRAR (ed in prospettiva anche CIE). Prima del 2008 presso il Comune era attivo un Ufficio minori, ma poi con il decentramento dei servizi sociali a livello di quartiere, al fine di renderli più prossimi all'utenza, anche la gestione degli stessi relativi ai minori è passata in capo ai 9 quartieri in cui è suddivisa Bologna. Dalla rilevazione svolta al fine della presente indagine è emerso che, pur essendo stata una decisione apprezzabile in linea di principio per la finalità che si

68 Legge regionale Emilia Romagna n. 14 del 28 luglio 2008.

69 Sostituisce il coordinamento previsto dall'art. 4 l.r. n. 10 del 24 maggio 2004 “Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della associazione nazionale italiana Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza CAMINA”.

propone, di fatto la frammentazione ha messo in luce delle criticità costituite, da un lato, nella necessità di rafforzare il coordinamento tra i vari quartieri, dall'altro, nell'insufficiente grado di specializzazione a livello di quartiere in materia di tutela dei minori.

L'ufficio tutela si coordina quindi con i quartieri, e per lo specifico minori e famiglia esiste un gruppo; i servizi educativi, e ciò è reso possibile dal fatto che sono collocati nell'ambito dello stesso dipartimento; la Regione in base al coordinamento previsto dalla legge regionale 14/2008; il livello nazionale nell'ambito del coordinamento previsto per le città riservatarie ex Legge 285/1997.

Per i primi due trienni della legge 285/97, cioè fino al 2003, erano previsti tavoli di concertazione tra tutti i soggetti delle reti territoriali. Con l'entrata in vigore della legge 328/2000 si lavora invece per “zone sociali”<sup>70</sup>, ed ogni zona ha un Piano di zona per la salute e il benessere sociale. Bologna ha istituito un tavolo tematico sui minori e famiglia e tutela della donna, ma non decide sulla ripartizione del budget (come invece faceva il tavolo ex legge 285), è solo un tavolo tecnico. Si tratta quindi di un sistema molto complesso, sia in termini di programmazione che di gestione.

Nel **Comune di Roma** sono due gli Assessorati principalmente competenti in ambito minorile.

L'Assessorato alle Politiche Sociali a cui afferisce il **Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute** nell'ambito del quale opera un'Unità organizzativa Minori e Famiglie; e l'Assessorato alla Scuola, alla Famiglia e all'infanzia (opera in materia di politiche di promozione della famiglia e infanzia, asili nido, politiche educative e scolastiche) a cui afferisce il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, all'interno del quale operano due Direzioni: “Servizi Educativi e Scolastici” e “Promozione Servizi per la Famiglia e la Gioventù” nell'ambito della quale si trova un'Unità Organizzativa promozione di attività extra scolastiche e di progetti a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza e della famiglia che ha, tra l'altro, competenza nella progettazione e realizzazione di attività ludico-culturali per l'infanzia e l'adolescenza, progetti infanzia e adolescenza ex Legge 285/1997, sostegno alla socializzazione e integrazione dei bambini stranieri e con disagio socio/ambientale, scolarizzazione rom e attività interculturali.

Inoltre, presso la direzione del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute dal 2001 opera la “**Cabina di regia per l'attuazione della Legge 285/1997**”, in cui lavorano 3 persone dell'amministrazione comunale supportati da un'organizzazione specializzata<sup>71</sup>. La Cabina di regia, riveste un importante ruolo di coordinamento, monitoraggio, controllo qualità e valutazione degli interventi realizzati dal Comune con le risorse della Legge 285/1997, nonché di comunicazione e diffusione di buone prassi. Si coordina principalmente con l'Ufficio Minori del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute, con l'Ufficio che presso l'Assessorato alle Politiche Educative si occupa dei progetti della Legge 285/1997; con gli enti attuatori dei progetti ex Legge 285/1997 e si relaziona anche con i 19 municipi. In quanto organizzazione di secondo livello, non ha invece un contatto diretto con la società civile<sup>72</sup>.

Nel **Comune di Catania** l'Ufficio P.O. Fondi di finanziamento, presso la Direzione Politiche Sociali e per la Famiglia dell'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Famiglia, ha il compito di programmare, progettare e gestire la contabilità amministrativa dei servizi finanziati con i fondi previsti dalla Legge 328/2000 e dalla Legge 285/1997. In particolare si occupa dell'elaborazione e della diffusione del Piano di Zona previsto dalla Legge 328/2000, della gestione dei fondi allocati ai sensi della Legge 285/1997 e del coordinamento dei due meccanismi di finanziamento, che costituisce un'importante e recente innovazione.

70 Il Comune di Bologna rappresenta una zona sociale a sè.

71 Organizzazione per l'Assistenza ai Servizi e agli Interventi sociali (OASI) [www.oasisociale.it](http://www.oasisociale.it).

72 Fonte: sito internet istituzionale del Comune di Roma [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it).



Nell'ambito del Servizio **Politiche per la Famiglia** operano con competenza su tematiche minorili anche l'**Ufficio Minori** e l'**Ufficio Adozione Internazionale**.

Dalla rilevazione effettuata ai fini della presente indagine è emerso che il coordinamento a livello interno viene garantito attraverso la realizzazione di riunioni e scambio di comunicazioni formali, e lo svolgimento dell'attività di monitoraggio dei servizi sociali territoriali. A livello esterno il coordinamento viene realizzato nell'ambito di due Tavoli: il Gruppo tecnico ex Legge 285/1997, a cui partecipano Enti Pubblici, e il Tavolo tematico sui minori ex Legge 328 a cui, oltre ai menzionati Enti Pubblici, partecipano anche rappresentanti della società civile destinatari dello stanziamento dei fondi.

Un ruolo importante nel coordinamento in materia di infanzia e adolescenza a livello regionale dovrebbe essere rivestito dagli **Osservatori regionali sull'infanzia e sull'adolescenza**. Nel Rapporto governativo si rileva che l'istituzione di tale organismo abbia interessato 15 Regioni su 20<sup>73</sup>. In realtà sembrerebbe però che solo 11 hanno dato poi concretamente vita a specifiche esperienze e ad aprile 2008 ne funzionavano attivamente 6. La riduzione degli Osservatori è in parte da ricondurre all'assorbimento nei cosiddetti «osservatori sociali regionali, che ha significato sempre la chiusura delle attività caratterizzanti l'infanzia, se si esclude la parte prettamente statistica e demografica»<sup>74</sup>.

Tra le Regioni oggetto della presente indagine, la Regione Lazio è l'unica ad aver nominato il Garante infanzia regionale.

#### Riflessioni conclusive

Sia a livello nazionale che regionale e locale le competenze in materia di infanzia e adolescenza sono estremamente frammentate tra più Ministeri/Assessorati e, all'interno degli stessi, divise tra più Direzioni Generali e Uffici/Servizi.

Nelle testimonianze raccolte ai fini della presente indagine, l'accentramento di queste competenze in capo ad un unico Ufficio o l'individuazione di un Ufficio responsabile del raccordo delle stesse è stato in più casi auspicato (o indicato come buona prassi laddove esiste).

A fronte di tale complessità, i meccanismi di coordinamento che vengono realizzati non sembrano essere sufficienti a garantire un coordinamento adeguato ed efficiente.

Ad esempio, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, non ha poteri e risorse commisurate alle sue funzioni e la co-gestione tra Ministero del Lavoro e per le Politiche Sociali e il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia rende il suo funzionamento più lento e complesso. L'attività di coordinamento svolta nell'ambito dell'Osservatorio è inoltre finalizzata alla redazione del Piano Nazionale Infanzia, e non all'implementazione di politiche e di programmi da parte delle amministrazioni centrali e regionali. Dalle testimonianze raccolte ai fini della presente indagine è emerso che la rappresentanza e il ruolo delle Regioni e dei Comuni non sono sufficientemente adeguati rispetto all'attuale assetto politico amministrativo. La comunicazione tra livello centrale e regionale dovrebbe essere migliorata e garantita la diffusione delle informazioni sia tra le Regioni rappresentate che tra quelle che non sono rappresentate nell'Osservatorio. Preoccupa inoltre il fatto che manchi il coordinamento tra l'Osservatorio e altri organismi interministeriali responsabili del coordinamento su temi specifici.

#### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Governo** di potenziare l'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- **ai singoli Ministeri** di potenziare e garantire operatività del coordinamento interno e interministeriale per l'attuazione di politiche in materia di infanzia e adolescenza;
- **alle Regioni** di promuovere una riflessione istituzionale volta a individuare forme di coordinamento adeguate a rafforzare il coordinamento sia tra Regioni che con il livello centrale per le questioni relative ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### 3.4 Monitoraggio

#### Introduzione

Nel Commento Generale n. 5 il Comitato ONU (punto 45) ha affermato che, all'interno del Governo a tutti i livelli e, il prima possibile, nello sviluppo delle politiche, deve essere istituito *“un processo continuo di analisi dell'impatto sull'infanzia (prevedere l'impatto di qualsiasi proposta di legge, qualsiasi politica e allocazione di bilancio che riguardano i bambini e l'esercizio dei loro diritti) e di valutazione dell'impatto sull'infanzia (valutare l'impatto reale dell'attuazione)”* precisando che **l'auto-monitoraggio e la valutazione è un obbligo per i Governi** (punto 46).

Per il Comitato ONU (punto 46) è altrettanto essenziale il monitoraggio indipendente, svolto *“da parte, ad esempio, di comitati parlamentari, Ong, istituti accademici, associazioni di professionisti, gruppi di giovani e istituzioni indipendenti per i diritti umani”*.

Infine, i rapporti basati su questa analisi dovrebbero essere **pubblicati e ampiamente diffusi** e il dibattito riguardo a tali rapporti, anche in Parlamento, può essere il punto di partenza per un più ampio impegno pubblico nell'attuazione della CRC. Le traduzioni, incluse le versioni child-friendly, sono essenziali per impegnare i bambini in tale processo della ere CRC (punto 50).

#### Situazione a livello nazionale

Nelle Osservazioni Conclusive del 2003 il Comitato ONU raccomanda che l'Italia controlli in modo efficace, valuti i progressi raggiunti e verifichi l'impatto delle politiche adottate sui bambini (punto 13 lett. c).

#### A) Monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC

Il soggetto istituzionale responsabile di inviare periodicamente al Comitato ONU il monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC a **livello governativo** è il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU)<sup>75</sup>. Considerata la natura strettamente governativa di tale attività, del Comitato non fanno parte rappresentanti del settore non governativo. Tuttavia ne è parte il Comitato italiano per l'Unicef e negli ultimi anni il CIDU ha intensificato i contatti con la società civile, organizzando incontri con le principali ONG del settore per un confronto organico e costruttivo sulle linee di indirizzo che il Governo adotta in materia di diritti umani in occasione delle principali scadenze internazionali<sup>76</sup>.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha il compito di predisporre lo schema sulla base

73 Non hanno mai istituito questi strumenti le due Province Autonome di Trento e di Bolzano, Liguria, Basilicata, Calabria e Sardegna.

74 Osservatori «minori». Le esperienze regionali per la conoscenza dell'infanzia e dell'adolescenza. A cura di Valerio Belotti in Prospettive Sociali e Sanitarie n. 20/2008.

75 Si veda paragrafo "coordinamento".

76 Ad esempio il Gruppo CRC, un network di associazioni che si occupa del monitoraggio della CRC viene regolarmente convocato per la presentazione del proprio rapporto annuale di monitoraggio e in occasione dell'elaborazione di quello periodico governativo.

del quale il Governo redige il Rapporto governativo sullo stato di attuazione della CRC, ex. art. 44<sup>77</sup>. I referenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ed il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia intervistati ravvisano una propria responsabilità nel monitoraggio in quanto hanno la presidenza congiunta dell'Osservatorio.

Per la compilazione del più recente Rapporto governativo<sup>78</sup> il CIDU ha istituito uno speciale gruppo di lavoro per coordinare l'apporto dei seguenti dipartimenti: il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia, il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, il Ministero della Pubblica Istruzione, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comitato italiano per l'Unicef e altre amministrazioni. In questo lavoro il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha acquisito un ruolo centrale, raccogliendo tutti i materiali delle amministrazioni centrali e locali, e i suoi rappresentanti sono stati invitati a prendere parte ad alcune delle riunioni. Il rapporto è stato adottato dal CIDU sulla base della bozza approvata dall'Osservatorio, e trasmessa al Comitato ONU.

Il **monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC viene svolto anche dalla società civile** e, in particolare, dalle 86 associazioni e organizzazioni che insieme formano il **Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC)**<sup>79</sup>. Il mandato del network consiste infatti nel garantire un sistema di monitoraggio indipendente, permanente, condiviso ed aggiornato sull'applicazione della CRC e dei suoi Protocolli Opzionali, nonché realizzare connesse azioni di advocacy, al fine di ottenere una maggiore ed effettiva applicazione in Italia della CRC e dei suoi Protocolli Opzionali. Il Rapporto Supplementare e i Rapporti annuali di aggiornamento prodotti dal Gruppo CRC sono disponibili on line sia sul sito internet del network che delle singole associazioni, ma vengono anche stampati (5000 copie nel 2009) e distribuiti gratuitamente in occasione di eventi pubblici a livello nazionale e locale, nonché inviati ai principali interlocutori istituzionali nazionali e regionali.

**A livello parlamentare**, è la **Commissione per l'infanzia e l'adolescenza** ad avere il compito di *“controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva”*<sup>80</sup> che viene attuato grazie alla facoltà di chiedere *“informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva”*. Concretamente tale attività si realizza attraverso lo svolgimento di indagini conoscitive e audizioni, i cui risultati vengono resi pubblici tramite la pubblicazione on *line* dei resoconti stenografici (se le audizioni sono formali) o sommari (in caso di audizioni informali). Inoltre la Commissione si avvale anche della possibilità di fare missioni sul campo (es. una delegazione si è recato in Sicilia, a Lampedusa, nel 2008). Con l'emendamento introdotto dalla Legge 114/2009 (art.4 bis) la Commissione è ora facilitata nell'esercizio dei suoi poteri di consulta, in quanto si relaziona direttamente con qualsiasi organismo e istituto per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Sia la Presidente che la Vicepresidente della Commissione infanzia, attraverso gli strumenti previsti (es. question time, interrogazione parlamentare) possono chiedere al Governo di riferire in Parlamento.

77 Art. I comma 6-7 DPR 103/2007.

78 Terzo-Quarto Rapporto governativo "Diritti in crescita" gennaio 2009.

79 [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net).

80 Legge 451/1997 art. I comma I.

## B) Monitoraggio dell'impatto sull'infanzia e sull'adolescenza di norme e politiche pubbliche

### Monitoraggio dell'impatto delle leggi prima della loro entrata in vigore

Quando un disegno di legge viene presentato alla Camera o al Senato, viene assegnato ad una o due Commissioni parlamentari ritenute particolarmente competenti in relazione al contenuto del disegno di legge proposto perché ne inizino l'esame. Contestualmente il disegno di legge viene anche assegnato ad una o più Commissioni quando è necessario acquisire anche il loro parere per le implicazioni che l'approvazione del disegno di legge potrebbe avere nei settori di loro competenza tematica. Ad esempio, il disegno di legge istitutivo del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato assegnato per l'esame alle Commissioni riunite Affari Sociali e Affari Costituzionali, ma anche inviato alla Commissione Giustizia perché esprimesse il suo parere in relazione, tra l'altro, alle implicazioni che comporterebbe la funzione di segnalazione ai magistrati.

Si segnala che la Commissione Infanzia è una commissione bicamerale con funzioni d'indirizzo, vigilanza e controllo, che non ha poteri di iniziativa legislativa.

## C) Monitoraggio dell'impatto delle politiche e delle leggi dopo la loro entrata in vigore

### 1. da parte del Parlamento:

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nella Relazione che è tenuta, con cadenza almeno annuale, a presentare alle Camere, dovrebbe non soltanto elencare l'attività svolta e i risultati ottenuti, ma anche formulare osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla CRC<sup>81</sup>. Tuttavia l'ultima relazione annuale approvata dalla Commissione disponibile sul sito del Parlamento risale al febbraio 2006.

Ci sono poi i casi delle leggi che espressamente prevedono che periodicamente il Governo debba riferire sullo stato di avanzamento della loro attuazione.

Ad esempio, l'**art. 17 Legge 269/1998** dispone che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il Ministero incaricato di svolgere azione di coordinamento e di monitoraggio sull'attività delle pubbliche amministrazioni, presenti al Parlamento una **Relazione sullo stato di attuazione della Legge 269/1998** circa lo stato di sviluppo delle iniziative di prevenzione e contrasto dell'abuso e sfruttamento sessuale dei minori.

L'**art. 10 Legge 285/1997** prevede che, entro il 30 settembre di ciascun anno, il Ministro per la Solidarietà Sociale (*ora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*) trasmetta una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge. Il Centro nazionale ha pubblicato in questi anni il monitoraggio di tale legge, ed ha recentemente predisposto un'articolata riflessione sui dieci anni di applicazione della Legge 285/1997.

Si segnala inoltre il monitoraggio compiuto per l'attuazione del **“Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi”** avviato con la legge finanziaria del 2007. Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia e il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, anche avvalendosi del Centro nazionale, dell'Istituto degli Innocenti e in collaborazione con l'ISTAT, svolgono tale attività (i dati sono raccolti dal livello regionale ed elaborati dal Centro nazionale che ha convenzione ad hoc su questo specifico). In particolare grazie alla stipula di un'apposita convenzione con il Dipartimento ISTAT ha rilevato i dati su asili nidi. I risultati del monitoraggio sono pubblicati sul sito del Centro nazionale.

81 Legge 451/1997 art. I comma 4 e 5.

## 2. da parte di organismi interministeriali:

Dal Rapporto governativo emerge che dato il progressivo articolarsi del sistema dei servizi e il diffondersi di numerose iniziative, l'Italia sta assegnando un peso particolare al tema della valutazione per capire la qualità e l'efficacia dei processi e delle prassi, attraverso la definizione delle linee guida, la costituzione di sistemi di servizi e la realizzazione di diversi interventi di sensibilizzazione e formazione<sup>82</sup>.

Strumento prezioso è la *Relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia* dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. L'ultima relativa al 2008-2009 raccoglie i contributi dei gruppi di lavoro dell'Osservatorio che, suddividendosi su base tematica, hanno indagato aspetti e fenomeni relativi all'infanzia e all'adolescenza e al sistema di servizi e interventi di promozione e tutela dei diritti di bambini e ragazzi in Italia. Il lavoro svolto dall'Osservatorio rappresenta anche la base per la formulazione del *Piano Nazionale Infanzia*, ed è stato citato dai referenti ministeriali intervistati come un utile strumento di ricognizione e monitoraggio.<sup>83</sup> La relazione è disponibile sul sito del Centro nazionale e può esserne richiesta copia cartacea gratuitamente.

## 3. da parte di singoli Ministeri sull'impatto del proprio operato:

All'interno di alcuni Ministeri ci sono unità di monitoraggio e valutazione, ma perlopiù collegate all'utilizzo dei fondi. Ad esempio, all'interno del Dipartimento per le Politiche per la Famiglia nell'Ufficio II (Politiche per la Famiglia) opera un Servizio (III) denominato "Promozione e monitoraggio delle Politiche per la Famiglia".

### D) Monitoraggio dell'impatto delle attività svolte dal livello locale da parte del livello centrale:

Il livello centrale svolge attività di monitoraggio sulle attività svolte a livello locale soltanto in alcuni settori. In particolare, monitora l'**attività legislativa**, al fine di verificare la conformità delle leggi regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano con la Costituzione<sup>84</sup> attraverso l'operato della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari regionali<sup>85</sup>. Il sistema di banca dati del suddetto Dipartimento contiene tutte le informazioni sugli esiti di questo iter.

Il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** ha individuato nelle attività di monitoraggio e valutazione uno degli ambiti da rafforzare, soprattutto alla luce dell'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione che ha affidato le competenze nella gestione diretta dei servizi sociali in via esclusiva alle Regioni, per quel che riguarda la produzione di norme, e agli Enti Locali per la concreta gestione dei servizi. Gli ambiti sui quali il Ministero svolge attività di monitoraggio e valutazione possono essere ricondotti a due grandi aree:

- ❖ la prima riguarda lo **stato di avanzamento nella costruzione dei sistemi integrati dei servizi a livello regionale**, che si realizza nel 2004 con la presentazione della mappatura delle norme regionali dei servizi sociali, dei piani sociali regionali, con il monitoraggio e la promozione di alcune innovazioni nell'organizzazione dei servizi, come quelle riguardanti la porta sociale;
- ❖ la seconda riguarda il **monitoraggio della spesa sociale**, e si articola operativamente nella realizzazione, entro i prossimi due anni, di una **banca dati**, in collaborazione con l'ISTAT, sul sistema dei trasferimenti economici di natura assistenziale, e nella partecipazione alla **indagine sulla spesa sociale dei Comuni**, in partnership con Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze e Regioni.

Conclusa la fase di sperimentazione, a partire dal luglio 2004 viene realizzata l'indagine censuaria finalizzata a monitorare prestazioni, utenti e spesa in tutti i comuni italiani<sup>86</sup>.

In merito alla valutazione dell'efficacia della spesa, per quanto riguarda i minori, si rileva che l'**art. 9 Legge 285/1997** prevede che entro il 30 giugno di ciascun anno, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano presentino una relazione al Ministro per la Solidarietà Sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, sulla loro efficacia, sull'**impatto sui minori** e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio.

### Situazione a livello locale

A livello locale e, in particolare, nelle Regioni e nelle città oggetto della presente indagine, il monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC non viene generalmente svolto. Unica eccezione la **Regione Lazio** in cui tale attività rientra tra i compiti del Garante per l'infanzia che annualmente riferisce in Consiglio regionale (organo quindi ritenuto responsabile del monitoraggio) tramite apposita relazione di cui viene data ampia diffusione a livello istituzionale regionale. Si segnala inoltre che nel 2001 l'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio ha prodotto un Rapporto sullo stato di attuazione della CRC, disponibile on line<sup>87</sup>.

Il Coordinamento PIDIDA<sup>88</sup> monitora periodicamente le politiche regionali in materia di infanzia e di adolescenza attraverso l'elaborazione di un questionario che viene inviato agli Assessorati regionali alle Politiche sociali di tutte le Regioni italiane, con l'invito di compilarlo, se possibile, in collaborazione con i dipartimenti e/o gli altri Assessorati/enti competenti, compresi i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, ove istituiti. Le risposte ricevute vengono pubblicate nel Rapporto "Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni"<sup>89</sup>.

Nelle Regioni e nelle città riservatarie viene invece svolta un'attività di monitoraggio sui Piani di Zona (Legge 328/2000) e sullo stato di attuazione della Legge 285/1997 i cui risultati sono pubblicati sul sito del Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>90</sup> (aggiornati al 2008).

In particolare, nel **Comune di Roma** il sistema di monitoraggio è stato attivato dalla "Cabina di regia Legge 285/1997" e prevede la compilazione, da parte degli organismi attuatori, di apposite schede di monitoraggio. Sulla base delle informazioni raccolte con queste ultime, incrociate con quelle raccolte dagli atti amministrativi e verificate tramite regolari interviste telefoniche, vengono redatti dei rapporti periodici sullo stato di avanzamento nell'attuazione del Piano Territoriale Cittadino Legge 285/1997.

In **Emilia Romagna** la L. R. 14/08 prevede una relazione triennale attraverso cui l'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine la Giunta, avvalendosi anche dell'Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, del gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale, entrambi definiti dalla stessa legge, e di altri organismi di coordinamento presenta alle commissioni assembleari competenti la relazione.

I bambini e gli adolescenti non sono coinvolti nei processi di monitoraggio.

82 Terzo - Quarto Rapporto governativo "Diritti in crescita" gennaio 2009.

83 Così come le priorità identificate nel Piano d'azione contro la povertà, 2006-2008, sono state individuate sulla base dei risultati del Rapporto 2005 di valutazione della Commissione nazionale d'indagine sull'esclusione sociale e delle indicazioni fornite dalla Commissione europea. Fonte: Terzo - Quarto Rapporto governativo "Diritti in crescita" gennaio 2009.

84 Come previsto dagli art. 127 e 123 della Costituzione e dalla Legge Cost. 2/2001.

85 Unica eccezione, la Regione Sicilia per la cui legge regionali vale il precedente sistema di controllo preventivo da parte del Commissario dello Stato.

86 [www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/MonitoraggioValutazione/](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/MonitoraggioValutazione/).

87 [http://www.edscuola.it/archivio/handicap/inadlar\\_01.pdf](http://www.edscuola.it/archivio/handicap/inadlar_01.pdf).

88 [www.infanziaediritti.it](http://www.infanziaediritti.it).

89 Dopo una sperimentazione in due Regioni che ha portato nel 2005 alla produzione del Rapporto "Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia: i risultati nelle Regioni Veneto e Lazio", il Rapporto è stato realizzato nel 2006 e nel 2007.

90 [www.minori.it](http://www.minori.it). I dati sono aggiornati al 2008.

### Riflessioni conclusive

Il monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC viene realizzato in modo sistematico, anche da parte della società civile, a livello nazionale, ma non a livello regionale e locale.

Manca invece un'attività sistematica di rilevazione sia a livello nazionale che regionale e locale **dell'impatto sull'infanzia e sull'adolescenza delle leggi e delle politiche** pubbliche. L'attività della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, ha il forte limite di non poter emettere pareri in sede di esame dei disegni di legge; la possibilità di ostacolare l'entrata in vigore di tali provvedimenti normativi risulta quindi essere di fatto molto debole e circoscritta all'attività di singoli parlamentari. Nei casi in cui le amministrazioni realizzano un'attività di monitoraggio questa ha per oggetto la rendicontazione dei fondi allocati piuttosto che un'analisi del cambiamento che l'entrata in vigore di determinate leggi o l'attuazione di specifiche politiche ha comportato in termini di miglioramento o peggioramento nella vita dei bambini e degli adolescenti. Anche le Relazioni sullo stato di attuazione delle leggi, laddove previste e soprattutto realizzate, si limitano a contenere un elenco delle attività svolte, ma non contengono una valutazione delle stesse, ad esempio, in termini di sostenibilità ed efficacia. Nel caso della Legge 285/1997 viene svolta un'attenta attività di monitoraggio, ma sui singoli progetti realizzati non sull'azione di sistema posta in essere a livello territoriale.

Tuttavia non è chiaro come tutti gli strumenti e le relazioni periodiche previsti dalle singole Leggi e Piani si coordinano tra loro.

I bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze non sanno di preciso in che cosa consiste l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC e, più in generale, delle norme e delle politiche, e la loro opinione non è richiesta.

### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Governo** di istituire nell'ambito di ciascuna amministrazione un'unità di monitoraggio, valutazione e analisi delle leggi e delle politiche pubbliche che tenga conto anche dell'impatto delle stesse sull'infanzia e sull'adolescenza;
- **al Parlamento** di potenziare il ruolo della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza attribuendole la facoltà di esprimere pareri in sede di esame dei disegni di legge;
- **alle Regioni** di individuare un organismo a cui attribuire la competenza del monitoraggio sullo stato di attuazione delle CRC e dell'impatto a livello territoriale.

## 3.5 Raccolta dati e indicatori

### Introduzione

Come ha ricordato il Comitato ONU nel Commento Generale n. 5 (punto 48) *“una raccolta dei dati esauriente e attendibile riguardo l'infanzia, è una parte fondamentale dell'attuazione”*.

Per essere esauriente e attendibile una raccolta dati deve essere **disaggregata**, in maniera tale da rendere possibile l'identificazione della discriminazione e/o delle disparità nella realizzazione dei diritti, **dettagliata**, cioè relativa a tutti gli ambiti della Convenzione, nonché **coordinata**, garantendo indicatori applicabili a livello nazionale.

Rispetto alla **metodologia con cui la raccolta dati dovrebbe essere effettuata** il Comitato ONU suggerisce la collaborazione con adeguati istituti di ricerca, ma pone anche l'accento (punto 50) sul fatto

che *“in molti casi, solo i bambini si trovano nella posizione di indicare se i loro diritti sono pienamente riconosciuti e realizzati. Intervistare i bambini e utilizzare i bambini come ricercatori (con le dovute tutele) è probabilmente un modo proficuo per scoprire, ad esempio, quanto sono estesi i loro diritti civili, compreso il diritto fondamentale enunciato dall'articolo 12, di ascoltare e dare la dovuta considerazione alle loro opinioni, che tali opinioni siano rispettate all'interno della famiglia, a scuola ecc.”*.

Inoltre, la raccolta dati non dovrebbe essere fine a se stessa, ma **funzionale all'analisi e alla valutazione** dei progressi compiuti nell'attuazione della CRC, per identificare i problemi e **per informare lo sviluppo delle politiche** per l'infanzia.

### Situazione a livello nazionale

Nelle Osservazioni Conclusive del 2003 il Comitato ONU ha dichiarato di aver accolto favorevolmente *“l'istituzione di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che ha raccolto una notevole mole di dati e ricerche sull'infanzia, disponibili sul relativo sito web”* (punto 3 lett. c) ed ha apprezzato *“gli sforzi congiunti per migliorare la raccolta di dati, (...) Tuttavia, il Comitato continua a rilevare la carenza di dati in alcune aree previste dalla Convenzione. Il Comitato è altresì preoccupato per il fatto che i dati vengano ancora raccolti sulla base di un approccio centrato sulla famiglia, piuttosto che sulla base di un approccio che prenda in considerazione il bambino come singolo individuo. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per la mancanza di coerenza tra i diversi enti incaricati della raccolta dati e tra le varie Regioni”* (punto 16).

Nelle Osservazioni Conclusive del 2006 sullo stato di attuazione del Protocollo Opzionale sulla prostituzione, vendita e pornografia rappresentante minori, il Comitato ONU ha ribadito la preoccupazione per l'**assenza di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati principali** (punto 13).

A livello nazionale non esiste attualmente un unico organismo incaricato di compiere rilevazioni di dati e informazioni. Nel 1989<sup>91</sup>, al fine di realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione delle attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione e archiviazione dei dati statistici, è stato disciplinato il Sistema Statistico Nazionale Italiano (SISTAN) di cui è previsto facciano parte, oltre all'Istat, gli uffici di informazione statistica presenti presso gli enti e gli organismi pubblici, a livello centrale e locale.

I dati relativi alle aree previste dalla CRC sono raccolti da ciascun Ministero nell'ambito di propria competenza, attraverso l'operato di uno o più Servizi/Uffici statistici collocati presso una o più delle loro Direzioni Generali.

Il soggetto ritenuto responsabile, da parte dei referenti istituzionali coinvolti nella presente indagine, della raccolta dei dati disponibili sui minori è il **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** (di seguito, Centro). A partire dal 1996<sup>92</sup> il Centro ha iniziato a organizzare in modo sistematico, attraverso dei capitoli di indagine fissa, i dati sull'infanzia e sull'adolescenza che erano pubblicati, in modo piuttosto dispersivo, da più fonti ufficiali (es. Ministeri, Istat). Quest'attività ha permesso di avere un quadro della situazione e rendere quindi evidente quali fossero gli ambiti in cui vi era una mancanza di dati e informazioni; tale maggiore consapevolezza ha stimolato anche l'avvio di ricerche finalizzate a colmare le lacune riscontrate<sup>93</sup>. Gli aggiornamenti sono messi a disposizione del pubblico on line<sup>94</sup>.

91 D. Lgs. 322/1989.

92 "I numeri italiani" Quaderno n. 5 in [www.minori.it](http://www.minori.it).

93 Ad esempio, l'indagine sui nidi d'infanzia svolta nel 2000. L'ISTAT non raccoglieva questi dati dal 1992.

94 [www.minori.it/?q=tavole\\_statistiche](http://www.minori.it/?q=tavole_statistiche).

In pratica l'attività del Centro segue tre direzioni: **Statistica**, cioè raccolta dati, predisposizioni di tabelle statistiche, elaborazione dati, validazione delle fonti; **Ricerca**, cioè progetti ad hoc in cui vengono coinvolti ricercatori, nel caso in cui si decida di procedere su un'area in cui non ci sono dati (es. per conto del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali è stata fatta un'indagine sulla partecipazione intervistando tramite questionario 22.000 studenti nelle scuole); **Sistemi informativi**, nel caso in cui manca l'informazione, si crea un percorso di informazione/formazione rivolto ai soggetti che dovrebbero produrre le informazioni, come ad esempio le Regioni.

Così è stato nel caso del monitoraggio<sup>95</sup> del piano straordinario nidi, in cui a seguito della convenzione con il Dipartimento Politiche per la Famiglia è stato avviato un flusso di informazioni ad hoc, soprattutto in relazione ai costi di gestione e criteri di accesso ai nidi; e rispetto al tentativo di costruire un sistema informativo con un set di dati disponibili per tutte le Regioni. Il Centro quindi ha offerto un supporto di tipo formativo fornendo assistenza tecnica alle Regioni del Sud.

Altro esempio è il progetto **SINBA** in convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali finalizzato alla costruzione di un sistema informativo sugli interventi dei servizi territoriali su bambini e adolescenti (0-17 anni). Le difficoltà riscontrate dai soggetti intervistati ai fini dell'indagine derivano dal fatto che ci sono Regioni che dovrebbero rivedere i propri sistemi informativi (ovviamente si tratta delle Regioni che li hanno) ed alcune hanno difficoltà, anche perché richiede comunque un investimento di tempo ed energie. L'esigenza di avere una serie di informazioni base, comuni a tutte le Regioni, non è quindi avvertita da tutti.

I referenti istituzionali intervistati ritengono che i dati raccolti costituiscono la base conoscitiva per la sperimentazione ed implementazione di qualsiasi azione di sostegno o contrasto e sono utilizzati sia per le attività di pianificazione sia per le attività di regolazione, non solo dalle amministrazioni centrali.

Permangono comunque ambiti significativi in cui i dati mancano<sup>96</sup> o non sono aggiornati.

### Situazione a livello locale

L'art. 21 Legge 328/2000 prevede che non solo lo Stato ma anche le Regioni, le Province e i Comuni, istituiscano un **sistema informativo dei servizi sociali** per *“assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, ”*.

Inoltre, in particolare per quanto riguarda i **dati relativi all'infanzia e all'adolescenza** la normativa vigente<sup>97</sup> dispone che *“le regioni, in accordo con le amministrazioni provinciali e le province autonome di Trento e di Bolzano, adottano idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale. In particolare, entro il 30 aprile di ciascun anno, sono acquisiti i dati relativi a: a) la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza; b) le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore; c) la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati”*.

Tuttavia, nonostante il quadro normativo di riferimento sia piuttosto chiaro, la raccolta di dati e informazioni a livello locale in ambito sociale e, in particolare, rispetto all'infanzia e all'adolescenza, continua a trovare un'applicazione discontinua e disomogenea sul territorio.

Anche la situazione nelle Regioni oggetto della presente indagine risulta non essere omogenea per quanto concerne chi siano i **soggetti istituzionali competenti ad effettuare tali rilevazioni**, l'esistenza o meno di un **meccanismo sistematico di raccolta dati sui minori** e il fatto che tali dati siano o meno resi **disponibili al pubblico**.

Nella **Regione Lazio** esiste un apposito sistema di rilevazione dati<sup>98</sup> ma che, sulla base delle testimonianze raccolte ai fini della presente indagine, pare che operi con molta difficoltà. Da un anno il Dipartimento Politiche Sociali della Regione ha avviato una raccolta dati su alcuni temi (in specie, affido e minori nelle strutture) per soddisfare la relativa richiesta di informazioni avanzata dal livello centrale. L'Ufficio del Garante regionale per l'infanzia ha avviato una raccolta di dati e informazioni sui minori fuori dalla famiglia e ha pubblicato un primo rapporto in proposito. Anche il Comune di **Roma** ha svolto un'indagine sui minori fuori dalla famiglia con dati provenienti dalle comunità, ma non si tratta di una raccolta sistematica. Inoltre, i dati resi disponibili, saltuariamente e principalmente attraverso pubblicazione cartacea, non sono raccolti in modo coordinato.

In **Emilia Romagna** la raccolta sistematica di dati viene effettuata rispetto all'utilizzo sia dei servizi educativi della prima infanzia, principalmente per riuscire a soddisfare le richieste provenienti dal livello centrale<sup>99</sup>, sia dei servizi sociali. L'**Osservatorio regionale** pubblica poi periodicamente tutti i dati, compresi quelli sulla popolazione minorile. I dati sono disponibili nel sito dell'osservatorio, nell'apposita sezione dedicata ai dati. Il comune di **Bologna** fornisce alla Regione un supporto informativo in base al sistema SISAM, che però ha il “limite” di riflettere solo le esigenze informative delle Regione, anche se ha il merito di raccogliere i dati in maniera scientifica, e quindi fornisce informazioni attendibili. Il Comune ha creato così un nuovo programma (GARSIA), con un focus più sulle famiglie che sul minore, ancora non completato.

In **Lombardia** è l'Osservatorio regionale sui minori l'organismo competente a svolgere attività di rilevazione e analisi dei fenomeni concernenti i minori sia da un punto di vista quantitativo, sia qualitativo. Dalle informazioni raccolte ai fini della presente indagine è emerso che è stato individuato un set di indicatori di carattere demografico che viene analizzato annualmente e un set di indicatori relativi ai minori nei servizi sociali. I dati provengono dai Comuni, dalle Province e dagli enti gestori dei servizi, mentre i dati demografici sono frutto di elaborazioni ISTAT (e risalgono quindi al censimento della popolazione del 2001). Alcuni, ma non tutti, sono resi pubblici tramite il sito internet dell'Osservatorio. A **Milano** sono stati sviluppati degli indicatori e la raccolta dati viene svolta nel Servizio a cura di un responsabile, anche se non si tratta di una raccolta dati propriamente scientifica i dati sono comunque vagliati dall'ufficio statistiche del Comune e pubblicati sul sito internet del Comune.

La **Regione Sicilia**, pur non avendo un Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza che svolga questo compito<sup>100</sup>, ha sviluppato un sistema informatico di raccolta dati sulle politiche sociali<sup>101</sup>, partecipando tra l'altro, in convenzione con l'Istat, all'indagine sulla spesa sociale; non è specifico sui minori, ma ha una sezione ad essi dedicata. A **Catania** il meccanismo di raccolta dati sui minori non si è ancora sviluppato in modo sistematico, anche se sarebbe in implementazione. I dati a disposizione del Comune, ma non del pubblico, vengono forniti dagli Enti con cui il Comune ha sottoscritto accordi di programma, oltre che dalla casistica propria (come ad esempio nei casi di minori presi in carico da parte dei servizi sociali).

98 Sistema informativo dei servizi sociali del Lazio (SISS).

99 La Regione Emilia Romagna ha partecipato al progetto pilota del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sui costi dei servizi educativi.

100 L'Osservatorio per la famiglia ha ereditato le competenze dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con D.A. n. 2067 del 13.12.2000, ma non risulta essere operativo nella raccolta dati.

101 Sistema informativo integrato socio – sanitario [www.siris.regione.sicilia.it](http://www.siris.regione.sicilia.it).

95 Disponibili su <http://www.minori.it/?q=monitoraggi>.

96 Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare, pag.30 e seg.

97 Art.2 comma 4 DPR 103/2007.

Dalla rilevazione svolta ai fini della presente indagine emerge che i dati raccolti **non sempre vengono utilizzati nello sviluppo di politiche**. Nelle 4 Regioni prese in esame sono stati rilevati casi in cui la principale finalità era limitata all'invio degli stessi al livello centrale, altri in cui sono utilizzati prioritariamente come strumenti di orientamento per l'adozione di scelte di distribuzione di fondi disponibili, piuttosto che per un vero e proprio sviluppo di politiche (ad esempio, in Lombardia, per l'individuazione delle risorse da allocare ai nidi sono stati presi in considerazione i dati sul numero dei bambini e sulle liste di attesa).

Rispetto alla **regolarità con cui viene svolta l'analisi dei dati** raccolti e al tentativo di individuare **se questa attività abbia contribuito alla realizzazione di cambiamenti** i riscontri non sono stati unanimi. In particolare, si rileva che nei casi in cui non viene realizzata regolarmente risulta difficile stabilire se ha contribuito al realizzarsi di cambiamenti, mentre se l'analisi è svolta con regolarità vi è anche attenzione alla rilevazione di eventuali cambiamenti ad essi collegati. I Piani di Zona, piuttosto che i singoli dati, sono oggetto di un'attenta analisi da parte delle amministrazioni locali, anche al fine di individuare eventuali ambiti di intervento più trascurati e contribuire ad un loro riequilibrio (informazione rilevata in Sicilia e a Milano). L'attività di analisi dei dati disponibili ha comportato a Catania una modifica in fase di programmazione: prima erano gli enti, le associazioni a presentare progetti di propria iniziativa, sulla base della loro rilevazione dei bisogni, ora è il Comune che individua i target, identifica i bisogni, scrive un progetto e apre un bando per individuare il soggetto che dovrà darvi attuazione.

Il **coinvolgimento dei minori nella raccolta di dati e informazioni** sulle situazioni che li riguardano potrebbe essere molto importante per avere un quadro della situazione più completo, non sembra, però, essere svolto dalle istituzioni in modo sistematico ed appropriato, neanche a livello locale.

#### Riflessioni conclusive

A livello nazionale non esiste un meccanismo sistematico di raccolta dati, ma un'organizzazione sistematica dei dati disponibili, operata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Ciascun Ministero è responsabile per la raccolta dei dati sui minori nel settore della CRC di propria competenza e si organizza autonomamente al suo interno quanto a modalità e tempistica con cui svolgere questa attività. La rilevazione non è dunque né sistematica né omogenea tra i diversi Ministeri quanto a periodo di riferimento, frequenza dell'aggiornamento, etc.

Considerata l'elevata frammentarietà di competenze in materia di minori tra più Ministeri<sup>102</sup> è evidente quanto sia necessario un coordinamento forte non solo nella fase di raccolta dei dati disponibili, ma anche per la produzione o l'aggiornamento dei dati stessi. In mancanza di sistematicità nella rilevazione i dati risultano infatti essere difficilmente comparabili tra loro e non utilizzabili ai fini di analisi trasversali.

Un'ulteriore criticità è data dalla disomogeneità dei sistemi utilizzati nelle singole Regioni e, in alcuni casi, all'interno delle stesse, tra diversi Comuni, con analoghe conseguenze a cui si è fatto cenno rispetto al livello centrale, oltre al rischio di sovrapposizione nella raccolta di medesime informazioni.

Anche la relazione tra raccolta dei dati, analisi e sviluppo di politiche non si realizza in modo sistematico e consequenziale: non necessariamente i dati raccolti vengono analizzati e utilizzati per lo sviluppo di politiche. L'adozione di determinate politiche prescinde dunque da un'analisi della situazione svolta a partire dalla raccolta dati.

Infine, i minori non sono sistematicamente coinvolti nella raccolta di dati e informazioni da utilizzare per lo sviluppo di politiche.

#### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **a ciascun Ministero**, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire la disponibilità di dati aggiornati nel settore di propria competenza e di provvedere alla loro raccolta laddove ancora non si proceda ad una rilevazione;
- **al Parlamento** di monitorare annualmente, a partire dal contributo e analisi del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'attività di raccolta dati svolta da ciascun Ministero che abbia competenza in materia di infanzia e adolescenza, accertando che le politiche governative proposte si sviluppino a partire da un'analisi degli stessi;
- **alle Regioni** di condividere tra loro e con il livello centrale un sistema di raccolta dati in materia di infanzia e adolescenza da sviluppare o potenziare, laddove già esistente, che consenta un'analisi comparata degli stessi, sulla base della quale possano quindi essere sviluppate politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza pienamente rispettose dei diritti dei minori, prevedendo anche un loro coinvolgimento diretto in tale processo di rilevazione.

### 3.6 Bilanci nazionali e locali a misura di bambino

#### Introduzione

Nel Commento Generale n. 5 il Comitato ONU afferma che *“nessuno Stato può dire di realizzare i diritti economici, sociali e culturali “nella massima misura delle risorse disponibili”, come richiesto dall'articolo 4, a meno che non possa identificare la percentuale dei bilanci nazionali e locali destinata al settore sociale e all'infanzia in particolare, sia direttamente che indirettamente”* (punto 51).

Il Comitato ONU verifica che la pianificazione sociale ed economica, il processo decisionale e le scelte budgetarie siano prese considerando primariamente l'interesse superiore del bambino, e che i bambini, inclusi in particolare i gruppi di bambini svantaggiati ed emarginati vengano protetti dagli effetti spesso negativi che le politiche economiche o le flessioni finanziarie, attraverso programmi di aggiustamento strutturali e di transizione all'economia di mercato, possono avere nei loro confronti.

#### Situazione a livello nazionale

Nelle Osservazioni Conclusive del 2003 il Comitato ONU ha raccomandato all'Italia di continuare *“ad incrementare, nella massima misura possibile, le risorse stanziare per i bambini e le loro famiglie e ad effettuare un'analisi di tutti i bilanci totali e settoriali dello Stato e delle Regioni, in modo da analizzare la quota spesa per l'infanzia, identificare le priorità e allocare le risorse al massimo livello consentito dalle risorse disponibili”* (punto 9).

In Italia, non solo non viene realizzato, quindi neanche reso pubblico, il c.d. “bilancio per l'infanzia e l'adolescenza”, con voci disaggregate relative ai singoli settori, ma continua a non essere facilmente e precisamente identificabile a quanto corrisponda la percentuale di bilancio nazionale destinata all'infanzia e all'adolescenza nel suo complesso. Nel Rapporto governativo è contenuta una stima secondo la quale si può collocare intorno al **6,2-6,4% del Pil**<sup>103</sup>. Non si tratta in ogni caso di un dato aggiornato, dal momento che risale **al 2005**, né tanto meno attendibile, oltre che per i limiti dichiarati nel Rapporto governativo<sup>104</sup>, anche per i seguenti motivi.

<sup>103</sup> Rapporto governativo, pagg. 3 ss.

<sup>104</sup> Non considera, ad esempio, i servizi e le risorse erogate dai Comuni alle famiglie. Rapporto governativo pag. 4.

<sup>102</sup> Rinvio a paragrafo 3.3 Coordinamento.

Si tratta innanzitutto di una **stima calcolata in modo approssimativo** ragionando sulla base dei tre settori più rilevanti in termini di spesa statale allocata per l'infanzia e l'adolescenza: area socio-assistenziale, area sanitaria, educazione e istruzione. Rispetto alla **spesa sociale** non è possibile individuare il dato disaggregato relativo ai minori, ma soltanto a minori e famiglia ed è interessante rilevare quanto sia minima tale percentuale rispetto al PIL: corrisponderebbe a meno dello **0,05% del PIL**<sup>105</sup>. Il calcolo rispetto alla **spesa sanitaria** dedicata ai minori parte dalla considerazione che per spese sanitarie per l'intera collettività si spende il 6,3% del Pil e dato che i minori rappresentano il 17% della popolazione, in proporzione, la percentuale loro dedicata corrisponderebbe all'**1,07% del PIL**.

La stima più verosimile riguarda la spesa per **l'istruzione e l'educazione** che ammontava, nel 2005, al 4,4% del PIL, dato che, inevitabilmente, (al 93%, pari al **4,09% del PIL**) è attribuibile a servizi a favore di minori.

Non si prendono però in considerazione le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza nell'ambito della cooperazione internazionale<sup>106</sup>, ma neanche in altri settori come, ad esempio, la giustizia minorile.

Anche se ancora non esiste un c.d. "bilancio per i minori" occorre rilevare che a fine 2009<sup>107</sup> è stata adottata una nuova impostazione di bilancio, sperimentata già dal 2008, che ha riformato il sistema che vigeva dal 1978 intervenendo organicamente sul complesso delle regole e delle norme che presiedono alla definizione degli strumenti di governo dei conti pubblici e del bilancio dello Stato, in primis sulla **Legge di bilancio**<sup>108</sup>. La nuova impostazione di bilancio permette di consultare, anche on line, le previsioni di spesa secondo la destinazione funzionale delle risorse finanziarie distinguendo tra **Missioni** (che rappresentano le funzioni e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica) e **Programmi** (che corrispondono alle attività dirette al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni). Tale impostazione del bilancio, che prescinde dal Ministero su cui sono stanziati le risorse, sposta l'ottica dell'esposizione dei dati contabili dall'aspetto della responsabilità (centri amministrativi di responsabilità) a quello della finalità delle politiche al fine di rendere maggiormente informati il Governo, il Parlamento ed i cittadini circa l'insieme complessivo delle risorse disponibili per perseguire le specifiche finalità istituzionali<sup>109</sup>. Da rilevare inoltre che i **"Programmi" rappresentano le nuove unità di voto parlamentare** e che è in ogni caso possibile consultare la ripartizione delle risorse stanziati sulle singole missioni dei Ministeri allo scopo di poter analizzare il coinvolgimento dei singoli Ministeri sugli obiettivi perseguiti dalle politiche di bilancio.

Delle 34 Missioni in cui è suddiviso il bilancio 2 sono particolarmente rilevanti in materia di infanzia e adolescenza: la Missione **"Istruzione"** e la missione **"Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"**. Quest'ultima, che incide globalmente per il 3,2% della spesa, è composta da 8 programmi<sup>110</sup>, di cui uno dedicato al "sostegno della famiglia"; non c'è invece un programma "minori". Tuttavia, nell'ambito della Missione "Giustizia" è identificato il programma **"Giustizia minorile"**; altri programmi (giovani e sport, salute, immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti), pur non avendo un'indicazione specifica, si presume che comprendano anche spese destinate ai minori.

Dal momento che la Legge di bilancio non può introdurre nuovi tributi e nuove spese, l'altro principale

documento giuridico di riferimento da prendere in considerazione per cercare di rilevare se e quale importanza viene data annualmente ai minori nell'allocazione delle risorse pubbliche nazionali è la c.d. **Legge finanziaria**<sup>111</sup>.

Dal monitoraggio delle leggi finanziarie 2007-2008-2009 svolto dalla società civile<sup>112</sup> è emerso un progressivo calo sia del Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>113</sup>, destinato peraltro solo a 15 città c.d riservatarie, sia del Fondo nazionale per le politiche sociali<sup>114</sup>, che in 5 anni verranno ridotti rispettivamente del 10% e del 40% circa.

Nel 2010 anche il Fondo per le politiche per la famiglia ha subito una decurtazione, di circa il 5%. In proposito occorre però anche rilevare che le spese previste per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla Famiglia corrispondono al doppio di quelle destinate all'Osservatorio nazionale Infanzia e che mentre sono espressamente allocati dei fondi per l'elaborazione del Piano Nazionale per la Famiglia, non sono allo stesso modo previste risorse ad hoc per l'elaborazione del Piano Nazionale Infanzia<sup>115</sup>.

Dall'intervista svolta ai fini della presente indagine alla Vice Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia è emerso che il suo gruppo parlamentare monitora per voci di spesa quanto dedicato infanzia e all'adolescenza nella legge finanziaria. Alla luce di tale analisi nel 2010 è stata svolta, ad esempio, un'interrogazione parlamentare al Ministro dell'Istruzione per chiedere che le risorse stanziati per il 2009 per integrazione scolastica degli alunni ricoverati, di quelli seguiti in day hospital e in istruzione domiciliare venissero erogati<sup>116</sup>, così come è stata condotta un'azione di opposizione all'emendamento approvato in Commissione Bilancio con cui veniva tolto il tetto di 20 alunni per le classi con disabili<sup>117</sup>.

Infine, si evidenzia che nel **Documento di programmazione economica finanziaria (DPEF)** che definisce gli obiettivi economici del Governo di più lungo periodo non ci sono riferimenti all'impatto della crisi economica-finanziaria nei confronti dei minori, né alla conseguente necessità di prevedere per loro adeguati strumenti di protezione.

### Situazione a livello locale

Anche a livello locale non è semplice individuare l'esatto ammontare della quota di bilancio destinata all'infanzia e all'adolescenza. Si tratta di un dato che, pur essendo disponibile nell'ambito di voci più generali di spesa, non viene elaborato, disaggregato e reso pubblico in modo sistematico. Come a livello nazionale, anche a livello locale le principali dimensioni della spesa pubblica per l'infanzia e l'adolescenza riguardano l'area sociale e quella scolastica e coinvolgono quindi i due Assessorati di riferimento.

Ci sono Regioni e Comuni che pubblicano il **Bilancio Sociale**, ma si tratta di iniziative spontanee realizzate per decisione di singole amministrazioni, in determinate Legislature, che non sempre vengono svolte

111 La "Legge di contabilità e finanza pubblica", c.d. finanziaria, deve essere presentata dal Governo al Parlamento entro il 30 settembre. Il Parlamento ha tempo di esaminarla ed emendarla entro il 31 dicembre. A partire dalla Legge finanziaria del 2009 la programmazione è riferita al triennio.

112 Gruppo CRC 2° Rapporto Supplementare pag. 16.

113 Ridotto al 30%.

114 È lo strumento mediante il quale lo Stato concorre al finanziamento della spesa sociale. È un fondo indistinto, senza vincoli di spesa, dal momento che vi sono affluiti tutti i finanziamenti connessi alle leggi nazionali di settore vigenti nell'ambito delle politiche sociali, oltre alle risorse aggiuntive stanziati dalla Legge 328/2000; ha inglobato anche il 70% del precedente Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza di cui alla Legge 285/1997 (pari alla quota di tale fondo riservato alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano).

115 Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare.

116 Le 156 scuole e 195 sezioni ospedaliere diffuse su tutto il territorio nazionale consentono agli alunni affetti da gravi patologie di seguire, tra una terapia e l'altra, le lezioni affiancati da 604 docenti all'interno degli ospedali o nel servizio di istruzione domiciliare. Per il 2009 i fondi ammontavano a 3 milioni di euro. La Repubblica, 19 maggio 2010.

117 La Repubblica, 14 luglio 2010.

105 Nel Rapporto governativo si rileva che l'intera spesa sociale nazionale nel 2005 era pari all'1,1% del PIL e di questo 1,1% soltanto una minima parte, pari al 4,4% sarebbe dedicato a minori e famiglie (pari, appunto a meno dello 0,05% del totale).

106 Nel Rapporto governativo viene considerata a parte. Si veda anche par. 3.5. Cooperazione Internazionale.

107 Legge 196/2009.

108 La Legge di Bilancio è lo strumento previsto dalla Costituzione attraverso il quale il Governo ogni anno comunica la situazione del paese in termini di "entrate e uscite" economiche.

109 Bilancio in rete, <http://dwrngweb-lb.rgs.mef.gov.it/DWRGSLX/cruscotto.jsp?crus=4&video=4>.

110 1) Associazionismo, volontariato e formazioni sociali, 2) Lotta alle dipendenze, 3) Protezione sociale per particolari categorie, 4) Garanzia dei diritti dei cittadini, 5) Sostegno alla famiglia, 6) Promozione dei diritti e delle pari opportunità, 7) Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale, 8) Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno.

con cadenza annuale. Tre delle quattro Regioni oggetto della presente indagine (**Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna**) hanno prodotto un Bilancio Sociale. Nel Bilancio Sociale della Lombardia, del 2008, un'apposita sezione è dedicata a Famiglia e Minori. L'Emilia Romagna ha pubblicato a dicembre 2009 il Rapporto Sociale delle Giovani Generazioni (0-34 anni). Nello sviluppare il modello di rendicontazione si è tenuto conto della CRC e dei suoi principi generali<sup>118</sup>. Nel rapporto sono individuati quattro sezioni: sicurezza, indipendenza, inclusione e partecipazione, che si articolano in politiche che hanno un focus specifico sui minori<sup>119</sup>. Nella Legge finanziaria regionale del Lazio per l'esercizio 2010 c'è una sezione dedicata all'infanzia e le risorse ad essa destinate si dividono tra spesa per l'istruzione e spesa per i servizi sociali, ma in questo caso la spesa è anche indiretta, ovvero destinata alla famiglia.

La situazione risulta essere disomogenea anche rispetto ai **criteri utilizzati per individuare la somma da destinare ai minori** in fase di discussione di bilancio. Innanzitutto occorre tener presente che le risorse destinate al sociale sono in parte di derivazione nazionale (Fondo Nazionale delle Politiche Sociali) e in parte proprie della Regione. Rispetto al Fondo Nazionale delle Politiche Sociali la Regione decide quale quota allocare per quale settore.

In **Lazio**, le priorità vengono stabilite dalla Giunta che le sottopone al Consiglio Regionale per approvazione. La richiesta di risorse per il sociale viene avanzata da parte dell'Assessorato per le Politiche Sociali, sulla base di suggerimenti provenienti dal Dipartimento per i servizi sociali, ma per l'area in generale, non in modo specifico per i minori.

La quota di fondo nazionale per le politiche sociali è sostanzialmente stabile ogni anno e corrisponde all'11,5%. Tuttavia, dalle rilevazioni svolte ai fini della presente indagine emerge che la determinazione di questa percentuale non deriverebbe da un'analisi dei dati e delle informazioni sulla situazione dell'infanzia e dell'adolescenza, ma sarebbe piuttosto frutto della staticità, ovvero tende a coincidere con la quota che precedentemente corrispondeva al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. A livello regionale gli interventi hanno seguito la tendenza storica in base alla quale la gran parte delle spese per i minori devono essere destinate al pagamento delle rette delle comunità per minori, mentre le restanti siano dedicate ai servizi di base (come ad esempio i nidi).

In Sicilia i fondi del bilancio regionale destinati ai servizi sociali sono piuttosto esigui e non sembra esserci un vero e proprio criterio utilizzato nella loro ripartizione, se non il riferimento "storico" utilizzato anche in Lazio: nell'ambito dei fondi previsti dalla Legge 328/2000, negli anni 2004-2005 e 2006 è stato disposto che una quota parte pari al 25% fosse riservata agli interventi in favore dei minori. Nella programmazione successiva, pur non essendo espressamente prevista la riserva obbligatoria, i distretti hanno sostanzialmente mantenuto questa impostazione. Nonostante ci siano iniziative previste da legge regionali che riguardano i minori e la famiglia (l.r. 10/2003) che non vengono finanziate, complessivamente però si ritiene che un'attenzione per i minori ci sia e sia rilevabile nel budget che i Piani di Zona destinano ai centri diurni per minori, all'assistenza domiciliare educativa e all'attività di socializzazione extra-scolastica, mentre le spese di ricovero nelle comunità alloggio sono sostenute dalla Regione per una quota pari all'80%. Le informazioni rilevate nel **Comune di Catania** confermano questa tendenza: la priorità viene data alle comunità alloggio per minori nei confronti delle quali è necessario saldare dei debiti che si protraggono ormai da diversi anni. In ambito sociale, vengono presi principalmente in considerazione l'affido, le spese per i minori sottoposti a provvedimenti giudiziari e i minori indigenti; ci sono poi i fondi dedicati alle politiche scolastiche.

In **Lombardia** le priorità nel settore sociale vengono definite sulla base delle richieste dei Comuni, riconosciuti dalla Regione come i soggetti responsabili di individuare e comunicare alla Regione le priorità, in base al principio di sussidiarietà. Nella ripartizione del Fondo Nazionale per le politiche sociali una quota più elevata viene stanziata per la sfera sanitaria e ciò dimostrerebbe una scarsa attenzione rivolta ai minori (le cui spese si collocano principalmente nell'area sociale).

In **Emilia Romagna** all'interno del Piano sociale sanitario triennale (ultimo 2008-2010), c'è un capitolo dedicato all'area infanzia e adolescenza, che è stato poi aggiornato alla luce del "Programma per la promozione e tutela dei diritti, la protezione e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e il sostegno alla genitorialità", previsto dalla Legge 14/2008<sup>120</sup>. Per la sua applicazione, a fronte di una progressiva contrazione dei fondi statali destinati alle politiche sociali, è stata adottata una delibera<sup>121</sup> che ha previsto un finanziamento straordinario da parte della Regione, una misura eccezionale per dare attuazione al programma. Ulteriori finanziamenti sono stati inoltre destinati tramite un bando per le giovani generazioni<sup>122</sup> per le finalità di cui all'art. 14 della legge 14/2008 "Offerta territoriale per il tempo libero e opportunità educative".

**A livello locale comunale** l'attenzione ai minori sembra essere più rilevante, anche se non completamente. I Comuni devono redigere bilanci secondo modelli certificati in cui c'è un capitolo (numero 10) relativo alle Attività Sociali, in cui però non figura il dato disaggregato sui minori. Tuttavia, le due più importanti indagini sulla spesa sociale dei Comuni (realizzate l'una dall'Istat e l'altra dall'IFEL- Istituto per la finanza degli Enti Locali a cui il Ministero dell'Economia delega l'esame e la valutazione della situazione legata all'ICI- per conto di Anci) prendono in considerazione anche i minori.

Nel bilancio della città di Milano ci sono delle parti che riguardano i minori. Per capire se e in che modo viene data priorità ai minori in fase di discussione di bilancio sarebbe però necessario esaminare gli emendamenti che vengono presentati dal momento che in tale sede il consiglio comunale deve giustificare le scelte nell'allocazione dei fondi. Nel nuovo Piano regolatore sociale della città di **Roma** è previsto l'impegno a redigere un Bilancio Sociale, in cui ci sarebbe una parte dedicata ai minori, anche se avrà il limite di non considerare le risorse che fanno capo all'Assessorato per le Politiche Educative. Attualmente, il criterio con cui vengono allocati fondi è quello della "spesa storica", ovvero più o meno quanto destinato negli anni precedenti e ai minori non sembra essere data priorità, se non nei settori in cui costituisca un obbligo, come nel caso dei fondi da destinare all'accoglienza residenziale, alle comunità di pronto intervento, ai centri diurni in considerazione dell'obbligo di "presa in carico" ex art. 343 c.c. **Il Comune di Bologna** pubblica un bilancio sulla spesa sociale annuale, a cui si affianca quello relativo alla spesa per servizi educativi. In Emilia Romagna si sono registrate negli anni esperienze sporadiche di realizzazione di bilanci sociali a livello provinciale e comunale<sup>123</sup>.

Rispetto alla **partecipazione della società civile e dei minori nell'individuazione delle priorità di bilancio** si evidenzia l'esperienza della Regione Lazio, che si è svolta nel corso del 2009 attraverso il processo denominato "Mettila Tua Voce in Bilancio", che ha rappresentato il culmine di un percorso di continua sperimentazione che, nel corso degli ultimi cinque anni, ha ricercato strumenti e metodologie finalizzate ad ampliare la partecipazione dei cittadini alle scelte di Bilancio regionale e a migliorare la qualità della

<sup>120</sup> Art. 9.

<sup>121</sup> Delibera 378/2010.

<sup>122</sup> DGR 699/2009.

<sup>123</sup> Esperienze di bilancio sociale in Emilia-Romagna: Provincia di Parma (Oscar di bilancio, nella categoria enti pubblici anno 2003 (premio gestito e promosso dalla FERPI - Federazione Italiana Relazioni Pubbliche), Provincia di Piacenza (quadriennio 2000/2003), Comune di Cesena (uno dei primi in Italia a dotarsi di un Bilancio sociale, Comune di Copparo (FE) Redige il bilancio sociale di mandato dal 1998, Comune di Castel S. Pietro Terme (BO) (2004), Comune di Bologna (Rapporto etico 2003).

<sup>118</sup> Rapporto sociale, pag. 6.

<sup>119</sup> Ad esempio sicurezza si articola in salute (es. salute donna e bambino, vaccinazioni); stile di vita sani (es. educazione alimentare, promozione dello sport); famiglia e accoglienza (es. affidamento familiare, adozione).



partecipazione stessa. All'iniziativa hanno partecipato 12.580 cittadini laziali che si sono espressi, di cui circa il 15% sono stati ragazzi tra i 16 ed i 18 anni.

#### LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE

**Dalla Sicilia:** Sono coinvolta nella pianificazione e nella gestione del bilancio familiare, a cui contribuisco anch'io, e del bilancio scolastico in qualità di rappresentante di Istituto, ma limitatamente alla possibilità di decidere l'ammontare della tassa scolastica. Partecipo anche alle riunioni sui progetti di Arciragazzi anche per la parte relativa all'allocazione dei fondi. Non sono invece mai stata in alcun modo coinvolta a livello comunale.

**Dall'Emilia Romagna:** I ragazzi del consiglio comunale hanno avuto esperienze in tema di bilancio. Ad esempio quando ha nevicato questo inverno le strade erano rimaste sporche per alcuni giorni, così hanno chiesto un incontro all'assessore per chiedere spiegazioni. L'assessore li ha incontrati ed ha spiegato che aveva nevicato più volte di quanto previsto, ed i fondi a disposizione erano finiti. Gli ha mostrato i costi per la pulizia delle strade e dei marciapiedi. Il tema li interessa molto perché se come CCR richiedono ad es. la costruzione di una palestra, una piscina, o un sottopasso, si lega alla disponibilità di fondi del comune.

Le Regioni hanno subito i **tagli significativi di bilancio per la spesa sociale** principalmente per la riduzione del Fondo nazionale per le politiche sociali. Dalla testimonianze raccolte ai fini della presente indagine emerge però non tanto una preoccupazione, quanto una consapevolezza che sarà necessario aumentare le risorse proprie della Regione da investire in questo settore (ad esempio, concentrando la spesa in settori di ampia portata, piuttosto che in piccoli investimenti<sup>124</sup>), perché si tratta di diritti, tra cui quelli dei minori, che non possono non essere garantiti. Preoccupa tuttavia un possibile aumento dei costi dei servizi (quali ad esempio i trasporti e le mense scolastiche).

Le scelte che adotteranno i singoli Comuni in conseguenza dei tagli sono ritenute particolarmente rilevanti nel determinare gli effetti che avranno sui minori.

#### Riflessioni conclusive

Sulla base dalla considerazione svolta dal Comitato Onu nel Commento Generale n. 5 punto 51 è possibile affermare che l'Italia non può dire di realizzare pienamente i diritti economici, sociali e culturali "nella massima misura delle risorse disponibili", come richiesto dall'articolo 4 CRC, dal momento che non è in grado di identificare la percentuale dei bilanci nazionali e locali destinata al settore sociale e all'infanzia in particolare, sia direttamente che indirettamente.

Nel Documento di programmazione economica e finanziaria non ci sono cenni alle conseguenze che la crisi finanziaria avrà anche nei confronti dei minori e non viene posto come obiettivo quello di individuare adeguate forme di protezione per questa categoria. Nonostante sia apprezzabile lo sforzo compiuto negli ultimi anni per rendere più trasparente l'individuazione delle aree a cui è destinata la spesa pubblica, si rileva che manca purtroppo una voce di bilancio ad hoc dedicata ai minori e si auspica che possa esservi in futuro. In questo modo, infatti, i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza potrebbero trovare adeguato

spazio anche in fase di discussione di bilancio a livello parlamentare, non solo quindi, come ora accade, nell'ambito della famiglia.

Inoltre, a fronte dell'impossibilità di allocare dal livello centrale alle Regioni risorse ad hoc per l'infanzia e l'adolescenza sarà importante individuare meccanismi di coordinamento non solo a livello centrale, ma anche tra Stato e Regioni.

Il livello locale, regionale e comunale, si dimostra essere più attento alle questioni legate all'infanzia e all'adolescenza. Dalle testimonianze raccolte a livello istituzionale regionale è emerso un sostanziale apprezzamento rispetto all'elaborazione di un bilancio sociale che, laddove già esistente, ponga in maggiore evidenza il dato disaggregato relativo alla spesa per i minori. Tuttavia, preoccupa il fatto che l'allocazione delle risorse continui a seguire un criterio "storico": in questo modo si rischia di non considerare adeguatamente la mutata situazione economica e finanziaria e di dover ricorrere a interventi correttivi ad hoc.

#### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Governo** di inserire la voce "diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" tra le missioni menzionate nel Bilancio, di cui facciano parte programmi corrispondenti ai settori della CRC (educazione, salute, giustizia, etc.);
- **al Parlamento** di monitorare i provvedimenti proposti dal Governo nella Legge finanziaria sia prima che dopo la loro approvazione al fine di individuare quali conseguenze avrebbero o hanno avuto sul rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- **alle Regioni** di realizzare un c.d. "Bilancio per i minori", raccogliendo o rendendo pubblici in modo sistematico, dove già disponibili, i dati relativi alla spesa pubblica destinata ai minori, e di monitorare, anche con il coinvolgimento dei minori, l'andamento della spesa pubblica in relazione alle conseguenze sull'infanzia e sull'adolescenza, al fine di tenerne conto in fase di discussione di bilancio regionale.

### 3.7 Collaborazione con la società civile

#### Introduzione

Nel Commento Generale n. 5 il Comitato Onu ha ricordato che "lo Stato deve lavorare a stretto contatto con le Ong nel senso più ampio del termine, nel rispetto della loro autonomia; queste includono, ad esempio, le Ong per i diritti umani, le organizzazioni gestite dai bambini e dai giovani e da gruppi di giovani, da gruppi di genitori e di famiglie, gruppi di fede, istituti accademici e associazioni di professionisti. Le Ong hanno svolto un ruolo fondamentale nel redigere la Convenzione e il loro coinvolgimento nel processo di attuazione è fondamentale" (punto 58).

Il Comitato ONU ha anche sollecitato i Governi a fornire alle alleanze e coalizioni di Ong impegnate nella promozione, nella protezione e nel monitoraggio dei diritti umani dei bambini un supporto non direttivo e a sviluppare relazioni positive formali nonché informali con esse (punto 59).

Inoltre, per quanto riguarda la collaborazione con ragazze e ragazzi e, nello specifico, il loro coinvolgimento in processi decisionali che li riguardano, occorre sempre tener presente che l'articolo 12 della CRC, richiede di dare la dovuta considerazione alle opinioni dei bambini su ogni questione che li interessa, comprendendo chiaramente l'attuazione della "loro" Convenzione, come ripetutamente ricordato dal Comitato ONU (anche nel Commento Generale n. 5 punto 57).

<sup>124</sup> Ad esempio, in Lazio in fase di assestamento di bilancio si intende investire una somma importante per l'edilizia scolastica.

### Situazione a livello nazionale

Nelle Osservazioni conclusive del 2003 il Comitato ONU ha espresso preoccupazione per la mancanza di un coordinamento strutturato con le ONG (punto 10), e raccomandato che l'Italia garantisca una più stretta e attiva collaborazione con le Ong che operano in difesa dei diritti dell'infanzia, soprattutto a livello locale (punto 11 lett. b) e incoraggiasse la partecipazione dei bambini nelle attività dell'Osservatorio nazionale (punto 11 lett. c).

A livello nazionale i meccanismi che vengono utilizzati per garantire la collaborazione tra le istituzioni governative e parlamentari e la società civile sono diversi e non sempre strutturati. Ci sono, ad esempio, Ministeri che hanno attivato delle Consulte delle associazioni per confrontarsi con una selezionata rappresentanza della società civile su temi specifici di loro competenza ed esperienza. In altri casi, rappresentanti della società civile vengono convocati a partecipare a riunioni istituzionali ad hoc su casi specifici o nell'ambito di percorsi più ampi di definizione delle politiche di intervento in uno specifico settore<sup>125</sup>.

Ad esempio, nell'ambito di alcuni coordinamenti previsti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Pari Opportunità sui temi che riguardano anche l'infanzia e l'adolescenza le forme di collaborazione previste sono diverse. Il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) prevede la collaborazione della Consulta delle associazioni<sup>126</sup>; la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento può invitare alle sue riunioni rappresentanti di organismi pubblici e privati operanti per la prevenzione, la repressione e il recupero nei settori di sua competenza; alla Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile possono partecipare i rappresentanti delle organizzazioni di volontariato, delle organizzazioni no profit delle strutture sanitarie dei centri riconosciuti di eccellenza dall'OMS e delle comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono praticate le mutilazioni genitali femminili.

A livello parlamentare lo strumento più diffuso di collaborazione con la società civile è l'**audizione**. Per la società civile rappresenta un'occasione per condividere dati, informazioni ed illustrare criticità e proposte rispetto a questioni oggetto di proposte di legge all'esame delle Commissioni oppure di indagini conoscitive. Si distingue tra audizioni formali e informali, a seconda che ne sia reso o meno disponibile il resoconto stenografato. Ne sono un esempio le audizioni realizzate dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, che nel corso delle varie legislature ha sempre incentivato tale meccanismo.

In materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza la forma più stabile di collaborazione riconosciuta e apprezzata, sia dai rappresentanti istituzionali governativi, che dai referenti delle associazioni coinvolti nella presente indagine è l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui fanno parte, tra gli altri, *“rappresentanti di organizzazioni del volontariato e del terzo settore che operano nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza, individuati con decreto del Ministro della solidarietà sociale e del Ministro delle politiche per la famiglia, fino ad un massimo di 8”*<sup>127</sup>, oltre al Comitato Italiano per l'Unicef<sup>128</sup>.

In contrasto con quanto disposto dall'art. 12 CRC, la **consultazione con bambini e ragazzi** non solo non avviene regolarmente, ma non viene presa in considerazione da parte delle istituzioni tra le modalità con cui approfondire la conoscenza di determinate problematiche, neanche quando riguardano direttamente i minori.

<sup>125</sup> Questa è, ad esempio, una prassi consolidata del Dipartimento Cooperazione allo Sviluppo del MAE, utilizzata sia durante l'aggiornamento delle linee guida della cooperazione internazionale sui minori sia in quelle sulla disabilità.

<sup>126</sup> Tuttavia, nonostante sia stata nominata nel 2005, le associazioni non sono mai state convocate. Fonte: Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare.

<sup>127</sup> Art. 2 comma 1 lett. U) DPR 103/2007.

<sup>128</sup> Art. 2 comma 1 lett. H) DPR 103/2007.

La presenza di bambini e adolescenti in contesti istituzionali si limita alla celebrazione di anniversari che li riguardano (ad esempio, 20 novembre) ed ha una valenza puramente “decorativa”, tant'è vero che il loro contributo non entra a far parte dei documenti preparatori su cui ci si basa nel prendere decisioni e non viene dato loro alcun riscontro.

### Situazione a livello locale

Anche a livello locale i meccanismi che vengono utilizzati per garantire la collaborazione tra le istituzioni e la società civile sono diversi e non sempre strutturati.

Con riferimento alla situazione nelle Regioni oggetto della presente indagine, si rileva che in **Lombardia** si realizza la collaborazione ai fini della redazione del Bilancio Sociale<sup>129</sup>, e, con specifico riferimento alle questioni minorili, nell'ambito dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, dal momento che ne fanno parte anche rappresentanti della società civile. Inoltre tavoli di consultazione con il terzo settore sono operativi a livello distrettuale, identificato come ambito della programmazione sociale (l'elaborazione del Piano di Zona prevede necessariamente la consultazione con il terzo settore), a livello di ASL (territorio delle Province), a livello regionale tramite Forum Permanente del Terzo Settore. L'efficacia di tali tavoli, secondo le associazioni consultate ai fini della presente indagine, dipende sia dall'amministrazione che convoca e gestisce i tavoli che dalle associazioni che ne fanno parte, che hanno un ruolo elaborativo ed incisivo solo se investono e si organizzano in tal senso (es. forniscono contributi per elaborazione documenti e suggerimenti). I minori invece non partecipano a questi tavoli.

Anche in **Emilia Romagna** esiste un osservatorio regionale, ma di cui non fanno parte né le associazioni né gli enti locali. In questa Regione il contesto entro il quale si realizza la collaborazione tra istituzioni e la società civile è il Forum Permanente regionale del terzo settore. Il settore “infanzia” è collocato nell'area sociosanitaria, quindi la società civile di riferimento è quella legata per esperienza e competenza a tale aspetto<sup>130</sup>. La valutazione delle associazioni di questo organismo è particolarmente positiva rispetto sia all'operatività sia al fatto che le indicazioni date dalla società civile in quel contesto vengono tenute generalmente in considerazione dalla Regione (esempi: Piano socio-sanitario; Legge sulle nuove generazioni), nonché per la considerazione che viene data anche all'opinione dei giovani: all'interno del Forum si è formato un sottogruppo sui giovani (educativa strada, centri giovanili, avviamento al lavoro, cultura), che è stato interpellato diverse volte dalla Regione, ed è in attesa di ottenere un riconoscimento formale come interlocutore nella fase di concertazione e definizione delle politiche giovanili. Un coinvolgimento della società civile con esperienza in settori specifici viene realizzato anche attraverso l'organizzazione di incontri periodici, in occasione di produzione normativa (ad esempio ai fini della stesura della Direttiva 846/2007 in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi).

Nella **Regione Lazio** e in **Sicilia** non c'è una Consulta regionale sui minori, ma le questioni che riguardano i minori si affrontano all'interno delle Consulte tematiche (ad esempio sulla disabilità, sull'immigrazione) previste per l'elaborazione dei Piani di Zona. In Lazio, inoltre, sono attivi 10 gruppi di lavoro su diverse questioni collegate all'affido che contribuiranno alla definizione delle nuove linee guida sull'affido.

Infine occorre rilevare che le forme di collaborazione con la società civile più apprezzate dalle istituzioni coinvolte nella presente indagine riguardano principalmente l'organizzazione di eventi, seminari e convegni, mentre si ritengono insufficienti in termini di carenza di sistematicità, strutturazione e qualità gli ambiti di consultazione attualmente attivi. La partecipazione di organizzazioni di secondo livello è condivisa come una buona prassi.

<sup>129</sup> Regione Lombardia, Bilancio Sociale 2008, pag. 81 ss.

<sup>130</sup> Eccezione: adozioni in funzione CRAD coord. Enti adozioni, che va superato con previsione nuova legge 14.

Tra le forme di **partecipazione dei ragazze e delle ragazze ai processi decisionali istituzionali** più rilevanti a livello locale si evidenziano i **Consigli comunali dei ragazzi (CCR)** e le **Consulte studentesche**.

In particolare, il CCR è un organo di partecipazione dei minori avente l'obiettivo di familiarizzare con le istituzioni e di educare alla vita democratica del Paese. Attualmente i CCR presenti in Italia sono 151<sup>131</sup>, in molti casi sono stati attivati grazie al sostegno che il Governo ha dato attraverso la Legge 285/1997 e sono stati promossi a livello territoriale dai singoli Comuni<sup>132</sup>, ma non vi è tra loro uniformità dal punto di vista organizzativo e manca un intervento istituzionale di coordinamento e sostegno di queste esperienze e degli enti che le promuovono<sup>133</sup>.

I rappresentanti istituzionali intervistati ai fini della presente indagine hanno dichiarato di non avvalersi della loro collaborazione e, più in generale, di non consultarsi regolarmente con bambini e ragazzi.

L'opinione dei ragazzi viene eventualmente richiesta da parte delle istituzioni per valutare i servizi loro offerti<sup>134</sup> ed avere la loro opinione sul funzionamento degli stessi, senza però dare loro successivamente un riscontro.

#### LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE

**Dalla Sicilia:** durante l'ultimo giorno di scuola ci viene consegnato un questionario in cui ci si chiede di valutare la qualità dei servizi offerti. Non ci è mai stato dato riscontro alle risposte che abbiamo dato. Quest'anno in molti non l'hanno neanche compilato e stracciato i fogli.

Le associazioni coinvolte nella presente indagine sono solite consultare i ragazzi e le ragazze per la realizzazione di varie iniziative, ma non sempre nella pratica la loro opinione entra a far parte dei documenti preparatori su cui si basano nel prendere decisioni, pur essendo consapevoli che dovrebbe essere così. Il riscontro che viene dato loro consiste nella risposta fattiva alle esigenze che hanno espresso.

#### Riflessioni conclusive

Rispetto alla **collaborazione con la società civile** si rileva, a livello sia nazionale sia regionale, che i meccanismi che vengono utilizzati per garantire la collaborazione tra le istituzioni e la società civile sono diversi e non sempre strutturati. Tra le principali criticità rilevate da parte dei referenti istituzionali coinvolti nella presente indagine nel rapporto con la società vi è la difficoltà ad individuare dei meccanismi di rappresentanza della società civile che ne garantiscano una partecipazione qualificata. In ogni caso, per quanto passibile di miglioramento, una collaborazione tra le istituzioni e la società civile esiste, anche se molto spesso non è formalizzata.

Diversamente, la **partecipazione dei ragazzi e delle ragazze** nei processi decisionali istituzionali, anche se relativi a questioni che li riguardano, continua ad essere una grave lacuna a livello di sistema di Governance in Italia, sia a livello nazionale che locale, considerato anche che nell'ambito delle consultazioni con la società civile i rappresentanti che vi partecipano sono perlopiù enti gestori di servizi rivolti ai minori e quindi portatori di interessi propri prima e, a volte, piuttosto che, dei diritti dei minori.

<sup>131</sup> Censimento dell'Associazione "Democrazia in Erba" di Roma [www.politichegiovani.it/consiglio\\_comunale\\_ragazzi.htm](http://www.politichegiovani.it/consiglio_comunale_ragazzi.htm).

<sup>132</sup> Rapporto governativo, pag. 136.

<sup>133</sup> Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare pag. 42.

<sup>134</sup> Ad esempio, nel Comune di Catania.

#### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Parlamento** e, in particolare, alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, di favorire e agevolare la partecipazione alle audizioni di rappresentanze di bambini, bambine, ragazzi e ragazze nell'ambito di indagini conoscitive o di esame di disegni legge relative a questioni che li riguardano;
- **al Governo** di sostenere, anche economicamente, la realizzazione di processi di consultazione di bambini, bambine, ragazzi e ragazze, a livello istituzionale, soprattutto nell'ambito di organismi di coordinamento su temi che riguardano più direttamente l'infanzia e l'adolescenza, quindi in primis nell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- **alle Regioni** di coinvolgere i bambini, bambine, ragazzi e ragazze e associazioni che siano portatrici esclusive degli interessi dei minori nei gruppi di lavoro tematici sulle questioni che li riguardano nell'ambito della redazione dei Piani di Zona.

### 3.8 Cooperazione internazionale

#### Introduzione

L'articolo 4 della CRC impegna gli Stati che hanno ratificato la Convenzione, ad adottare tutti i provvedimenti necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla CRC anche nell'ambito della cooperazione internazionale, al massimo livello consentito dalle risorse disponibili.

Nel Commento Generale n. 5 (punto 61) il Comitato ONU fa notare agli Stati parti che *“la CRC dovrebbe costituire la cornice per l'assistenza allo sviluppo internazionale connessa direttamente o indirettamente ai bambini e che i programmi degli Stati donatori dovrebbero essere basati sui diritti”*.

Il Comitato si aspetta che *“gli Stati parte siano in grado di identificare, su base annuale, la somma e la proporzione dell'assistenza internazionale destinata all'attuazione dei diritti dell'infanzia”*.

Infine, il Comitato ONU *“osserva e incoraggia gli impegni per ridurre la povertà nei paesi maggiormente indebitati attraverso i Documenti sulla Strategia per la Riduzione della Povertà (PRSP). In quanto strategia centrale adottata da un paese per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, le PRSP devono focalizzarsi prioritariamente sui diritti dei bambini. Il Comitato sollecita i Governi, i donatori e la società civile a garantire che i bambini siano considerati una priorità nello sviluppo dei Documenti sulla Strategia per la Riduzione della Povertà (PRSP) e degli approcci settoriali allo sviluppo (SWAps)”*.

#### Situazione a livello nazionale

Nelle Osservazioni conclusive del 2003 (punto 8) il Comitato ONU aveva accolto favorevolmente *“l'adozione delle Linee guida della Cooperazione italiana sull'infanzia e l'adolescenza, che forniscono una visione dello sviluppo delle generazioni più giovani come area d'investimento. Tuttavia, il Comitato continua a manifestare preoccupazione per il fatto che la Convenzione non sia applicata, come recita l'art. 4 della Convenzione, al massimo livello consentito dalle risorse disponibili”*.

La realizzazione di iniziative di tutela e promozione dei diritti fondamentali dei bambini, degli adolescenti e dei giovani resta uno dei prioritari settori di intervento della cooperazione internazionale italiana. Così come nel Piano Strategico triennale 2009-2011, anche nel triennio 2010-2012 è prevista da parte del Ministero degli Affari Esteri (MAE) - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) la realizzazione di iniziative finalizzate a ridurre lo sfruttamento del lavoro minorile, quello sessuale anche a scopo commerciale e le mutilazioni genitali delle bambine e delle adolescenti, nonché di attività a sostegno di sistemi di giustizia minorile che tengano conto delle particolari esigenze dei minori e che siano volte al loro

reinserimento sociale, nonché per la tutela di bambini e adolescenti soldato e vittime dei conflitti armati<sup>135</sup>. Nel corso dell'anno 2009 la DGCS ha finanziato la conferenza sul tema dei minori vittime dei conflitti "Bambini e giovani colpiti dai conflitti armati: ascoltare, capire, agire" realizzata in collaborazione, tra gli altri, con l'Ufficio del Rappresentante Speciale del Segretario Generale per i Bambini nei Conflitti armati.

Anche l'intenzione di procedere ad un nuovo aggiornamento delle "Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla tematica minorile", adottate nel 1998 e già aggiornate nel 2004<sup>136</sup>, rende evidente una particolare attenzione del Governo italiano ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito della cooperazione. Nel 2008 è stato creato, presso l'Unità Tecnica Centrale (UTC) della DGCS, un Gruppo di Lavoro interno per l'Applicazione delle suddette Linee Guida che ha il compito di definire politiche e programmi in favore dei diritti dei minori e degli adolescenti. Tale gruppo ha curato il contributo sui programmi a tutela dei diritti dei minori per la relazione annuale che viene trasmessa al parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo.

Tuttavia, nella prassi, l'**approccio** della cooperazione italiana continua ad essere basato sui bisogni piuttosto che sui diritti umani e, in particolare, sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, delle popolazioni in via di sviluppo<sup>137</sup>.

Per quanto riguarda le **risorse** destinate alla cooperazione internazionale, sono scarsi i progressi compiuti negli ultimi anni: l'Italia si colloca ancora agli ultimi posti delle classifiche dei Paesi donatori quanto a percentuale del PIL destinato all'aiuto allo sviluppo, pari soltanto allo 0,17% del PIL, e non riuscirà quindi a raggiungere l'obiettivo europeo di allocazione dello 0,5% del PIL entro la fine del 2010<sup>138</sup>. La finanziaria 2009<sup>139</sup> conferma il taglio del 56%, pari a 411 milioni di euro, sulle disponibilità della cooperazione di bilancio del MAE. Il dato relativo alle risorse destinate ad iniziative di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, negli ultimi anni, ha registrato un lieve, ma progressivo, aumento passando da €18.356.317,54 nel 2006 a €17.849.369 nel 2007 e €19.234.752 nel 2008<sup>140</sup>.

Infine si segnala che la DGCS trasmette annualmente una Relazione al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, in cui è contenuto uno specifico contributo sui programmi a tutela dei diritti dei minori.

### Situazione a livello locale

Nell'ambito della cooperazione internazionale italiana un ruolo sempre più di rilievo viene svolto dalle Regioni e dagli Enti Locali. La normativa vigente prevede che la cooperazione allo sviluppo sia parte integrante della politica estera dell'Italia<sup>141</sup>, ma che le attività di cooperazione possano essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti Locali<sup>142</sup>.

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione tale principio è stato ulteriormente precisato prevedendo che "le Regioni e le Province autonome (...) possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale e (...) possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali (...) o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi

di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale"<sup>143</sup>.

Dal 1993 i Comuni e le Province possono destinare una quota del proprio bilancio per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale<sup>144</sup>.

L'azione di cooperazione realizzata dalle istituzioni prendono il nome di "**Cooperazione decentrata**".

A seguito dell'Intesa tra lo Stato e le Regioni<sup>145</sup> in materia di rapporti internazionali a marzo 2010 sono state approvate le *Linee guida sulla cooperazione decentrata*, un documento che intende fornire un più preciso quadro di riferimento in materia di attività di rilievo internazionale condotta dalle Regioni, valorizzando la cooperazione decentrata attuata con la DGCS del Ministero degli Affari Esteri (MAE), in coerenza con la politica estera italiana. Esiste inoltre un organismo di coordinamento delle Regioni: l'Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo.

Quasi tutte le Regioni si sono dotate di leggi in materia di cooperazione internazionale, ma non tutte contengono un esplicito riferimento ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>146</sup>. Inoltre, rispondendo ad un questionario inviato dalle ONG, 13 Regioni<sup>147</sup> hanno dichiarato di svolgere attività di cooperazione decentrata allo sviluppo, ma soltanto 9<sup>148</sup> hanno dichiarato di aver investito parte delle risorse in progetti destinati alla tutela della maternità, dell'infanzia e all'adolescenza<sup>149</sup>.

Per quanto riguarda la situazione nelle Regioni oggetto della presente indagine, si rileva che la **Regione Lombardia** è stata la prima a dotarsi di una legge in materia di cooperazione internazionale<sup>150</sup> e tra i progetti di cooperazione allo sviluppo che finanzia alcuni riguardano i bambini e gli adolescenti, prioritariamente nell'ambito socio sanitario<sup>151</sup>.

La **Regione Lazio** ha adottato nel 2000 una legge che mira a favorire la maggiore partecipazione della comunità regionale in un contesto di co-sviluppo con le comunità locali dei paesi partner nelle attività di cooperazione e di solidarietà internazionale<sup>152</sup>, e, in particolare, promuovere e diffondere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>153</sup>, non solo attraverso iniziative culturali e di informazione, ma anche progetti di cooperazione decentrata.

Dal 2002 anche la **Regione Emilia Romagna**, ha una normativa regionale ad hoc<sup>154</sup> che mira, tra l'altro, al miglioramento della condizione e dell'infanzia ed alla lotta allo sfruttamento minorile<sup>155</sup> ed i progetti di cooperazione decentrata che realizza sono prevalentemente di carattere sociale<sup>156</sup>. Ha un Ufficio regionale

143 art. 6, Legge 131/2003.

144 Art. 19 Legge 68/1993. La quota prevista corrisponde ad importi fino all'8 per mille della somma dei primi tre titoli di entrate correnti dei bilanci di previsione.

145 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Regionali, il Ministero degli Affari Esteri, il MISE, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, 18 dicembre 2008.

146 Coordinamento Pidida, Verso delle Linee Guida regionali sulla cooperazione decentrata per l'infanzia e l'adolescenza, 2006.

147 Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige Provincia Autonoma di Trento, Trentino Alto Adige - Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria, Val d'Aosta, Veneto.

148 Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Trentino Alto Adige - Provincia Autonoma di Trento, Umbria.

149 Coordinamento Pidida, Rapporto 2008 – Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La parola alle Regioni.

150 Legge regionale 20/1989 "La Lombardia per la pace e la cooperazione allo sviluppo".

151 Coordinamento Pidida, Rapporto 2008 – Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La parola alle Regioni. Scheda 3.3. Lombardia.

152 Legge regionale 19/2000 "Iniziativa regionali per la cooperazione allo sviluppo, per la collaborazione e la solidarietà internazionale".

153 Art. 1 comma 2 lett. d) l.r. 19/2000.

154 Legge regionale 12/2002 "Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace".

155 Art. 3 comma 2 lett. d) l.r. 12/2002.

156 Per un elenco completo: [www.spaziocooperazione.decentrata.it/archivio\\_progetti/index.asp](http://www.spaziocooperazione.decentrata.it/archivio_progetti/index.asp).

135 Cooperazione italiana allo sviluppo, Linee Guida e indirizzi di programmazione 2010-2012, pagg.6-7.

136 Disponibili al link [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/pdf/LineeGuidaMinori.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/pdf/LineeGuidaMinori.pdf).

137 Gruppo CRC, 2° Rapporto Supplementare pag. 21.

138 OECD, Peer Review-Italy, 2009.

139 Legge 203/2008 tabella C.

140 Gruppo CRC, Secondo Rapporto Supplementare, pag. 21.

141 art.1 comma 1, Legge 49/1987.

142 art.1 comma 4, Legge 49/1987.

che svolge, tra l'altro, funzioni di coordinamento di queste attività<sup>157</sup> e gestisce un sito internet dedicato alla cooperazione internazionale decentrata<sup>158</sup>.

La **Regione Sicilia** non ha ancora una legge regionale di riferimento in materia di cooperazione decentrata allo sviluppo, ma opera comunque nel campo della cooperazione allo sviluppo sulla base di una serie di iniziative, grazie soprattutto alla recente costituzione dell'“Ufficio speciale per la cooperazione decentrata allo sviluppo ed alla solidarietà internazionale”, presso la Presidenza della Regione<sup>159</sup>.

#### Riflessioni conclusive

Nonostante il complessivo investimento nella cooperazione internazionale da parte dell'Italia sia inadeguato rispetto agli impegni assunti a livello europeo e internazionale e insufficiente per raggiungere gli obiettivi prefissati in tali sedi, è apprezzabile il fatto che l'infanzia e l'adolescenza continuino ad essere considerati un settore prioritario da parte della cooperazione italiana e che gli investimenti in tale ambito non abbiano subito decurtazioni.

A livello locale, nonostante ci siano leggi regionali sulla cooperazione internazionale che fanno riferimento ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, mancano linee guida in materia di minori, sul modello di quelle adottate a livello nazionale.

In ogni caso, il coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti nello sviluppo e nella valutazione di politiche e programmi di cooperazione allo sviluppo dedicati all'infanzia e all'adolescenza non è previsto, né a livello nazionale né a livello regionale.

#### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Governo** di impegnarsi nell'attuazione delle Linee Guida sulla cooperazione internazionale in materia di minori anche continuando ad aumentare le risorse economiche destinate a questo settore fino al massimo delle risorse disponibili;
- **al Parlamento** e, in particolare, alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, in conformità ai poteri ad essa attribuiti, di monitorare le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza nell'ambito della cooperazione internazionale e l'impatto che i progetti con esse finanziati hanno sui bambini e sugli adolescenti;
- **alle Regioni** di prestare una maggiore attenzione all'infanzia e all'adolescenza nella programmazione delle iniziative di cooperazione internazionale, compresa la realizzazione di progetti di cooperazione decentrata, anche incoraggiando la partecipazione dei bambini e degli adolescenti nella progettazione, nella realizzazione e nella valutazione delle stesse.

### 3.9 Istituzione indipendente per i diritti dell'infanzia

#### Introduzione

Come ricordato dal Comitato ONU nel **Commento Generale n. 2** la creazione di **istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia** deve essere considerata “*parte dell'impegno assunto dagli Stati parti all'atto della ratifica della Convenzione, per*

*favorire la sua realizzazione universale*” e rientra, in particolare, nell'ambito di applicazione dell'art. 4 CRC.

Il Comitato Onu ha inoltre precisato (punto 6) che “*una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani con ampio campo di intervento dovrebbe prevedere nella propria struttura un Commissario specificamente responsabile per i diritti dei bambini, oppure una specifica sezione o divisione responsabile per tali diritti*” in considerazione del fatto che i bambini “*sono soggetti in fase di sviluppo, quindi particolarmente vulnerabili e assoggettabili a violazioni dei diritti umani; le loro opinioni sono ancora prese raramente in considerazione; la maggior parte dei minori non ha diritto di voto, né la possibilità di svolgere un ruolo fondamentale nel processo politico che determina l'azione governativa nel campo dei diritti umani; i minori hanno grandi difficoltà a ricorrere al sistema giudiziario per proteggere i loro stessi diritti od ottenere risarcimenti in caso di violazione dei loro diritti; l'accesso dei bambini a organismi capaci di proteggere i loro diritti è in genere limitato*” (punto 2).

Come ribadito dal Comitato ONU anche nel Commento Generale n. 5 (punto 65) l'indipendenza è un elemento essenziale e dipende “*dalla dotazione di adeguate infrastrutture, risorse finanziarie (ivi compresi fondi specificatamente destinati ai diritti dei bambini nel caso di istituzioni con un ampio mandato), risorse umane e libertà da ogni forma di controllo finanziario che potrebbe compromettere la loro indipendenza*” (punto 10 Commento Generale n. 2).

Inoltre, le Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani dovrebbero consultarsi e cooperare con gli organismi e le istituzioni regionali, nazionali e internazionali competenti sulle questioni dei diritti dei bambini, ma anche direttamente con i bambini, assicurandosi di avere con loro un contatto diretto e di coinvolgerli e consultarli in modo appropriato. In tal senso, per facilitare la partecipazione dei ragazzi alle questioni che li riguardano, il Comitato ONU suggerisce, ad esempio, di creare dei Consigli di bambini, come organi di consulenza, di essere geograficamente e fisicamente accessibili a tutti i bambini (punto 15) anche per poter prendere in considerazione singoli esposti e petizioni loro presentate e di svolgere indagini, incluse quelle richieste a nome dei bambini o direttamente dai bambini (punto 13).

Infine, le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani hanno un ruolo importante nella sensibilizzazione del Governo e dell'opinione pubblica sulle norme contenute nella CRC<sup>160</sup> e nel monitoraggio dell'attuazione CRC<sup>161</sup>.

#### Situazione a livello nazionale

Diversamente da molti Paesi del mondo e di quasi tutti i Paesi europei, l'Italia non ha ancora provveduto alla costituzione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, né ad un'apposita figura a garanzia del rispetto e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nonostante vari organismi delle Nazioni Unite<sup>162</sup> abbiano ripetutamente raccomandato all'Italia di provvedervi e nonostante il Governo italiano si sia espressamente assunto un impegno in tal senso dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in sede di candidatura a componente del Consiglio ONU per i diritti umani nel triennio 2007-2010, l'Italia ha assunto e concluso tale mandato senza aver provveduto all'istituzione di una Commissione indipendente per i diritti umani. Ripetutamente nel corso delle varie legislature che si sono succedute negli ultimi anni, vari rappresentanti istituzionali hanno proclamato, soprattutto in concomitanza con gli eventi di celebrazione del 20 novembre, l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza come un fatto imminente<sup>163</sup>.

<sup>157</sup> Regione Emilia Romagna - Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese, Relazioni Europee e Relazioni Internazionali. Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali.

<sup>158</sup> [www.spaziocooperazionedecestrata.it](http://www.spaziocooperazionedecestrata.it).

<sup>159</sup> Fonte: <http://cooperazione.formez.it/sections/regioni/sicilia>.

<sup>160</sup> Punto 19 lett. m) e rinvio a paragrafo 3.10.

<sup>161</sup> Punto 20. Si veda paragrafo 3.4.

<sup>162</sup> CESCR/ITA/04 del 26 novembre 2004 punti 14, 32; CCPR/C/ITA/CO/05 del 24 aprile 2006 punto 7; CERD/C/ITA/CO/15 Marzo 2008 punto 13; A/HRC/14/4 del 18 marzo 2010 raccomandazioni 11, 12, 13, 14, 15.

<sup>163</sup> Tra i più recenti si vedano, ad esempio, il Programma del Governo Prodi 2006/2011, nonché le dichiarazioni rese dal Ministro per le Pari Opportunità il 1 agosto 2008 con cui, all'atto di presentazione in Consiglio dei Ministri di un disegno di legge in materia, annunciava l'istituzione del Garante per l'infanzia come una svolta epocale.

## LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE

**Dall'Emilia Romagna:** I ragazzi e le ragazze consultati/e in Emilia Romagna non sapevano se esisteva un Garante a livello nazionale, ma immaginavano di sì e sono stati sorpresi nell'apprendere che, invece, in Italia non c'è.

Nelle Osservazioni conclusive del 2003 sullo stato di attuazione della CRC in Italia, il Comitato ONU aveva espresso "preoccupazione per la mancanza di un meccanismo centrale indipendente per il controllo dell'applicazione della Convenzione" e raccomandato che l'Italia completasse i "suoi sforzi per istituire un garante nazionale indipendente per l'infanzia, se possibile, come parte di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani e in conformità con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea generale 48/134) per monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione" (punto 14).

La stessa osservazione e le stesse raccomandazioni sono state ribadite dal Comitato ONU nelle Osservazioni conclusive del 2006 sull'attuazione del Protocollo Opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia rappresentante bambini (punto 17).

Gli sforzi menzionati dal Comitato ONU si riferiscono ai **disegni di legge** presentati alla Camera e al Senato, nell'attuale, ma anche nelle precedenti Legislature, sia per l'istituzione di un organismo indipendente per i diritti umani sia per l'istituzione di un Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Durante l'attuale Legislatura in Commissione I Affari Costituzionali del Senato è iniziato l'esame del disegno di legge per l'istituzione della **Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani**<sup>164</sup>; si è arrivati all'adozione di un testo base unificato, che tuttavia non prevedeva ci fosse un Commissario né una specifica sezione o divisione specificamente responsabile per i diritti dei bambini, come invece auspicato dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>165</sup>. Poco tempo dopo, l'iter legislativo si è bruscamente interrotto.

Il 22 marzo 2011 è stato finalmente trasmesso al Senato, per l'approvazione finale, il Disegno di Legge per l'Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (S.2631).

Il Disegno di Legge (C.2008) di iniziativa governativa era stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 1 agosto 2008 e presentato alla Camera dei Deputati l'11 dicembre dello stesso anno<sup>166</sup>.

Il 7 ottobre del 2009, a seguito di una votazione alla Camera dei Deputati, aveva subito una battuta d'arresto ed era stato rinviato alle Commissioni Riunite (Commissioni Affari Costituzionali e Affari Sociali) per un ulteriore esame e per ottenere un testo maggiormente condiviso e che garantisse, in primo luogo, l'indipendenza del Garante nazionale e una copertura finanziaria.

L'esame delle Commissioni riunite si è concluso il 9 marzo 2011, trasmesso alla Camera dei Deputati ha ottenuto 467 voti a favore ed è ora al vaglio del Senato della Repubblica.

Il Disegno di Legge contiene varie modifiche rispetto al testo precedentemente presentato e discusso nel 2009 ed integra alcune richieste e raccomandazioni portate avanti dalla società civile.

In particolare il provvedimento istituisce *l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica*" (Art. 1) e viene garantita una copertura finanziaria.

Inoltre, il Disegno di Legge attribuisce al Garante la competenza ad esprimere un parere sul Piano Nazionale di Azione prima della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia; la competenza ad esprimere osservazioni circa l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi all'infanzia e all'adolescenza e a vigilare in merito al rispetto degli stessi; la collaborazione con gli altri organismi nazionali e internazionali aventi competenze sull'infanzia e con i Garanti regionali già istituiti; la facoltà di esprimere pareri sui disegni di legge, sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame del Parlamento in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

## LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZE E DELLE RAGAZZE

**Dall'Emilia Romagna:** I ragazzi del CCR ritengono che il Garante dovrebbe prima di tutto chiedere informazioni ai ragazzi.

**Dalla Sicilia:** Sarebbe utile che potessi rivolgermi al Garante direttamente tramite uno sportello o in occasione di incontri pubblici periodici.

## Situazione a livello locale

A differenza della situazione di sostanziale immobilismo a livello nazionale, a livello regionale negli ultimi 5 anni si è assistito ad un progressivo aumento del numero di leggi istitutive di questa figura, ad oggi approvate da parte di tutte le Regioni<sup>167</sup>, tranne Sicilia, Valle d'Aosta e Sardegna.

La situazione si presenta però in realtà molto variegata sia perché le leggi regionali approvate hanno un contenuto diverso, quanto a requisiti e modalità di nomina, struttura, funzioni, poteri, risorse, attribuiti al Garante, sia perché non tutte le Regioni hanno provveduto anche a nominare una persona incaricata di svolgere tale ruolo. Ad oggi, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza è presente soltanto in Lazio, Veneto, Molise, Campania e nella Provincia Autonoma di Bolzano. Nelle Marche le funzioni del Garante per l'infanzia sono svolte da uno degli Uffici dell'Ombudsman per i diritti degli adulti e dei bambini e nel Friuli Venezia Giulia il Presidente del Consiglio regionale ha assunto la titolarità di questo incarico ad interim. In Liguria e nella Provincia Autonoma di Trento il Difensore civico regionale ha ricevuto la delega ad esercitare il ruolo di Garante per l'infanzia, mentre in Emilia Romagna il Difensore Civico regionale esercita di fatto tale incarico, anche in assenza di delega, ritenendo che anche i minori, in quanto cittadini, rientrino nella sua sfera di competenza.

<sup>164</sup> Toscana (L.R. 26/2010); Provincia Autonoma di Bolzano (L.R. 3/2009); Piemonte (L.R. 31/2009); Umbria (L.R. 18/2009); Lombardia (L.R. 6/2009); Abruzzo (L.R. 46/1988); Veneto (L.R. 42/1988); Basilicata (L.R. 15/1990); Friuli Venezia Giulia (L.R. 49/1993); Marche (L.R. 18/2002); Lazio (L.R. 38/2002); Calabria (L.R. 28/2004); Emilia Romagna (L.R. 9/2005); Puglia (art. 30 L.R. 19/2006); Campania (L.R. 17/2006); Molise (L.R. 32/2006); Liguria (L.R. 9/2007).

<sup>164</sup> A.S. 1223 discusso congiuntamente al DDL A.S. 1431.

<sup>165</sup> Commento Generale n. 2, punto 6, cit.

<sup>166</sup> A.C. 2008.

L'approvazione di leggi istitutive di Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è avvenuta, in alcuni casi, anche a livello provinciale (ad esempio a Nuoro, Foggia e Cagliari<sup>168</sup>) e comunale (ad esempio, a Siracusa<sup>169</sup>).

Le leggi istitutive delle Regioni in cui il Garante è stato nominato non prevedono alcuna forma di **collaborazione strutturata con il Terzo Settore**, ma piuttosto generica, consistente nella promozione di iniziative per la tutela dei diritti dei minori (nella l.r. del Lazio, in particolare, rispetto al tema dell'abuso). Il Garante per l'infanzia della Regione Lazio, intervistato ai fini della presente indagine, ha affermato che la sua collaborazione con la società civile si realizza tramite incontri periodici e attraverso la stipula di protocolli di intesa, ma ritiene sia un ambito che andrebbe rafforzato. Nella l.r. delle Marche e in Campania è prevista una Conferenza regionale per l'infanzia e l'adolescenza con cadenza triennale. Nelle leggi regionali delle Regioni in cui non si è ancora provveduto alla nomina è prevista una forma di consultazione strutturata con il Terzo Settore soltanto in Liguria mediante la costituzione di una "Commissione consultiva del Garante". In Calabria, Umbria e Toscana la consultazione con il Terzo Settore si svolgerebbe nell'ambito di una Conferenza regionale per l'infanzia e l'adolescenza con cadenza triennale.

Anche la **consultazione strutturata dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze** non è prevista nelle Regioni in cui il Garante è stato nominato. Il Garante per l'infanzia della Regione Lazio ha realizzato consultazioni con adolescenti su temi specifici<sup>170</sup> ed è a conoscenza dell'esistenza dei Consigli comunali dei ragazzi a Viterbo e Frosinone. Nella maggior parte delle l.r. neanche l'**accessibilità dei ragazzi agli Uffici del Garante** è prevista e/o disciplinata in modo specifico: la l.r. di Friuli Venezia Giulia e Veneto non la prevedono, è prevista, ma in modo generico, nella l.r. delle Marche ("accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori") e in modo specifico nella l.r. del Lazio ("accoglie le segnalazioni provenienti da persone, anche di minore età"); la l.r. della Prov. Aut. di Bolzano precisa che il Garante accoglie "direttamente e confidenzialmente" non solo le segnalazioni di violazioni ma anche le "le esigenze, richieste e proposte intese a migliorare la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza" provenienti da persone anche di minore età. I Garanti nominati sostengono però che i ragazzi hanno la possibilità di rivolgersi personalmente al Garante, anche se con modalità diverse, ma solo in caso di violazione dei loro diritti: attraverso segnalazioni tramite il sito internet, con contatto telefonico oppure in occasione di incontri pubblici, perlopiù in contesti scolastici e attraverso i consigli comunali dei ragazzi. Tuttavia, il numero di ragazzi che hanno contattato il Garante nel 2008-2009 risulta essere molto ridotto in tutte le Regioni: nessuno (tramite segnalazione) in una Regione, circa una decina in un'altra; meno di 50 e più di 50 in altre due Regioni<sup>171</sup>. Tra le Regioni in cui il Garante è stato istituito, ma non si è ancora provveduto alla nomina soltanto la Liguria ha previsto una forma di consultazione strutturata dei minori attraverso la partecipazione di 1 loro rappresentante designato da ciascuna Consulta provinciale degli studenti.

L'accessibilità dei ragazzi agli Uffici del Garante è prevista in modo generico nella l.r. di Calabria, Campania e Liguria, in modo specifico nella l.r. di Emilia Romagna.

Rispetto alle Regioni oggetto della presente indagine alcune rilevazioni specifiche risultano essere particolarmente interessanti.

Nel **Lazio** l'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza non offre servizi, ma attiva e stimola processi. In particolare, realizza una strategia di intervento, ovvero verifica la consistenza del disagio e della fragilità

minorile (attualmente la più evidente riguarda i minori che si trovano fuori dalla famiglia, in comunità e in affido) e cerca di rafforzare il sistema di protezione (ad esempio attraverso la realizzazione di corsi per tutori volontari). Il coordinamento con altri Uffici istituzionali regionali e locali (Comune di Roma) è visto come una criticità sia da parte del Garante che dei rappresentanti istituzionali e andrebbe quindi rafforzato; al contrario, risulta essere molto positiva l'esperienza di coordinamento con e tra i garanti regionali nominati che, recentemente, hanno costituito un coordinamento nominando il Garante infanzia della Regione Lazio come loro coordinatore.

L'esperienza della Regione **Lombardia**, in cui la nomina del Garante è sospesa in attesa dell'approvazione del regolamento di attuazione della l.r. istitutiva del Garante, è da ritenersi una buona prassi rispetto al coinvolgimento della società civile ed anche dei ragazzi e delle ragazze, previsto in modo strutturato nella legge regionale, e già in corso in fase di discussione del provvedimento attuativo.

La Regione **Emilia Romagna**, in cui, come già anticipato, il Difensore Civico svolge di fatto il ruolo e le funzioni del Garante per l'infanzia, si distingue per l'attenzione rivolta alla comunicazione con i ragazzi e le ragazze attraverso la predisposizione di materiale informativo in versione *child friendly* che distribuisce principalmente nelle scuole.

### Riflessioni conclusive

Il ritardo nell'approvazione di una legge istitutiva del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, rappresenta una grave inadempienza da parte del Governo italiano agli obblighi assunti con la ratifica della CRC, oltre che agli impegni in tal senso ripetutamente presi. In particolare si evidenzia in negativo il continuo procrastinare dell'iter parlamentare, anche per la mancanza di garanzie di indipendenza (comprese risorse) e partecipazione dei minori, nonostante le chiare indicazioni del Comitato ONU in tal senso.

Nonostante sia apprezzabile l'impegno dimostrato da parte delle Regioni nell'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza a livello territoriale, attraverso l'approvazione delle leggi, preoccupano le differenze esistenti tra le varie norme, così come le difficoltà nel procedere alla nomina del Garante e nell'essere operativo e riconosciuto sul territorio, laddove è stato nominato.

In particolare, esiste una forte preoccupazione per le differenze nell'accesso ai diritti per i bambini e gli adolescenti che vivono nelle diverse regioni italiane, che rischiano di essere perpetuate e ulteriormente alimentate con la modifica del Titolo V, parte II della Costituzione italiana, dal momento che lo Stato è competente nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (Cost., art. 117 co. 2 lett. m), ma tali livelli essenziali non sono ancora stati individuati e sarebbe di fondamentale importanza prevedere tra i livelli essenziali l'istituzione del garante regionale.

### Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni, Save the Children Italia raccomanda:

- **al Parlamento** di procedere all'approvazione della legge istitutiva del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nel rispetto degli standard indicati dal Comitato ONU, primo tra tutti l'autonomia e l'indipendenza;
- **al Governo** di provvedere a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed includere tra questi il Garante per l'infanzia a livello regionale;
- **alle Regioni** che non hanno ancora approvato una legge istitutiva del Garante infanzia o che non l'hanno ancora nominato di provvedere senza ulteriore esitazione e, a quelle in cui il Garante è già

<sup>168</sup> Fonte: 2° Rapporto Supplementare Gruppo CRC.

<sup>169</sup> Previsto dallo Statuto comunale, di recente è stato regolamentato, ma non si è ancora proceduto alla nomina.

<sup>170</sup> Paurismo: accoglienza, tutela e ascolto dei minori stranieri in Italia, Save the Children Italia e Garante Lazio, 2008.

<sup>171</sup> Consultazione Save the Children, settembre 2009.

operativo, di contribuire a rafforzare il suo ruolo e il suo riconoscimento sul territorio, anche attraverso una maggior e migliore collaborazione e coordinamento con altri soggetti istituzionali, con la società civile, oltre che con i bambini e gli adolescenti.

### 3.10 Informazione e sensibilizzazione

#### Introduzione

Sulla base di quanto disposto dall'art. 42 CRC *“gli Stati parti si impegnano a far largamente conoscere i principi e le disposizioni della presente Convenzione, con mezzi attivi e adeguati sia agli adulti che ai fanciulli”*.

Nel **Commento Generale n. 5** il Comitato ONU ha precisato (punto 66) che *“se gli adulti intorno ai bambini, i loro genitori e gli altri membri della famiglia, gli insegnanti e coloro che se ne prendono cura non comprendono le implicazioni della Convenzione, e soprattutto il suo riconoscimento della pari condizione dei bambini come soggetti di diritti, è molto improbabile che i diritti enunciati nella Convenzione vengano realizzati”*.

Il Comitato ONU ha quindi suggerito agli Stati (punto 67) *“di sviluppare una **strategia integrata finalizzata a diffondere la conoscenza della Convenzione all'interno della società**. Ciò dovrebbe includere informazioni riguardo agli organi – governativi e indipendenti – coinvolti nell'attuazione e nel monitoraggio e su come stabilirci i contatti”*.

Non solo la CRC e i Protocolli Opzionali, ma anche i Rapporti sullo stato di attuazione di questi documenti dovrebbero essere ampiamente accessibili, a partire dalla traduzione nella lingua ufficiale, ma anche nella semplificazione in un linguaggio *“child friendly”*, e diffusi a livello nazionale e locale.

L'art. 44.6 CRC stabilisce infatti che *“gli Stati parti fanno in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro Paesi”*. I Governi e i Parlamenti sono quindi fortemente sollecitati dal Comitato ONU (punto 72) a mettere sui loro siti web tali Rapporti, così come tutta la documentazione riguardo all'esame dei loro Rapporti sull'applicazione della Convenzione (punto 73).

Tutti questi documenti non dovrebbero soltanto essere accessibili e diffusi, ma anche discussi, al fine di promuovere un dibattito costruttivo e informare il processo di attuazione a tutti i livelli. Le Osservazioni conclusive del Comitato ONU, in particolare, dovrebbero essere diffuse anche ai bambini e dovrebbero essere oggetto di un dibattito approfondito in Parlamento. Infatti, come puntualizzato dal Comitato ONU (punto 71), *“a meno che i Rapporti non siano diffusi e dibattuti in maniera costruttiva a livello nazionale, risulta improbabile che il processo abbia un impatto sostanziale sulla vita dei bambini”*.

#### Situazione a livello nazionale

Nelle **Osservazioni conclusive all'Italia del 2003** il Comitato ONU aveva apprezzato (punto 18) gli sforzi compiuti per la divulgazione della Convenzione, in particolar modo **attraverso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**. Il Comitato ONU aveva però reiterato la propria preoccupazione rispetto al fatto che le attività di divulgazione e sensibilizzazione non venissero sempre condotte in modo **sistematico** e mirato e per questo motivo ha raccomandato all'Italia (punto 19) di consolidare e portare avanti il programma per la divulgazione della Convenzione e la sua applicazione tra i bambini e i genitori, la società civile e tutti i settori e i livelli di governo, comprese le iniziative rivolte a gruppi vulnerabili.

Anche nelle **Osservazioni conclusive del 2006** (punto 11) il Comitato ONU aveva rilevato ed espresso *“apprezzamento circa gli impegni dello Stato parte tesi a promuovere la conoscenza delle disposizioni del Protocollo Opzionale”*. Tuttavia, il Comitato ONU aveva anche espresso preoccupazione per il fatto che tale diffusione di informazioni **non fosse sistematica** e aveva raccomandato all'Italia (punto 12) di rivolgere una *“specifica attenzione alle campagne di sensibilizzazione e all'utilizzo di materiali adeguati ai minori”*.

In merito al fatto che la divulgazione della CRC e dei Protocolli Opzionali non sia sistematica, occorre innanzitutto rilevare che in Italia non c'è un soggetto espressamente deputato a svolgere tale attività.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza svolge in parte tale funzione raccogliendo e pubblicando il bollettino di ricerche e pubblicazioni sul mondo minorile<sup>172</sup>.

I referenti istituzionali intervistati ritengono che questo compito spetti in maniera trasversale ai vari Ministeri.

Dal Rapporto governativo risulta evidente che la diffusione della CRC e dei Protocolli Opzionali è un'attività che il Governo tende a “delegare” alle associazioni del terzo settore – spesso grazie a pubblici finanziamenti, e ritiene che venga realizzata dalla sezione nazionale e dai comitati locali dell'Unicef<sup>173</sup>. In particolare si segnala che il Comitato Italiano per l'Unicef ha avviato un progetto pilota con il Ministero della Pubblica Istruzione per la divulgazione dei diritti dell'infanzia basato sulla CRC, che dovrebbe coinvolgere circa 600 scuole, mentre sono attivi accordi con circa 20 università per i corsi multidisciplinari di educazione ai diritti.

In realtà, anche il Governo e il Parlamento dovrebbero svolgere tale attività. Tuttavia, le uniche iniziative realizzate a tal fine risultano essere le **3 Conferenze nazionali sull'infanzia e l'adolescenza**<sup>174</sup> periodicamente organizzate in concomitanza dell'anniversario dell'approvazione della CRC (20 novembre)<sup>175</sup>.

Nel Rapporto governativo viene citato, a titolo esemplificativo, quale attività di diffusione della CRC svolta dalla Pubblica Amministrazione a livello centrale, il percorso interattivo on line per bambini e ragazzi pubblicato sul sito della Polizia di Stato<sup>176</sup>. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dovrebbe pubblicare a breve un opuscolo informativo per le scuole in occasione del ventennale della CRC. Non sembrerebbero essere state svolte altre esperienze di questo tipo da parte di altri Ministeri o Dipartimenti.

A conferma delle preoccupazioni espresse dal Comitato ONU, il Presidente del Centro nazionale di documentazione e analisi per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a livello nazionale ha evidenziato che manca una programmazione specifica per la diffusione della CRC, ad esempio, nelle scuole, citando tra gli ostacoli la mancanza di coordinamento tra i vari Ministeri unitamente alla necessità di un più forte collegamento con l'utenza.

<sup>172</sup> Art. 3 comma 2 lett. g DPR 103/2007.

<sup>173</sup> Cfr. Rapporto governativo cap. I par. 7.

<sup>174</sup> Istituita con Legge 285/1997, art. 11 comma 1.

<sup>175</sup> In testa ai miei pensieri” (1998, Firenze), i cui atti e documenti di lavoro sono stati pubblicati e resi disponibili anche on line [www.minori.it/files/In\\_testa\\_ai\\_miei\\_pensieri\\_ATTI\\_Conferenza\\_1998.pdf](http://www.minori.it/files/In_testa_ai_miei_pensieri_ATTI_Conferenza_1998.pdf); Mettiamoci il naso” (2002, Collodi) i cui atti sono stati raccolti e pubblicati dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza in allegato alla rivista Cittadini in crescita 2/2003 e resi disponibili anche on line [www.minori.it/files/Mettiamoci\\_il\\_naso\\_Atti\\_conferenza\\_2002.pdf](http://www.minori.it/files/Mettiamoci_il_naso_Atti_conferenza_2002.pdf); “Il futuro è nelle mani dei bambini” (2009, Napoli), a cui è stato interamente dedicato un sito internet [www.conferenzainfanzia.it/site/](http://www.conferenzainfanzia.it/site/).

<sup>176</sup> [www.poliziadistato.it/pds/giovanissimi/main.htm](http://www.poliziadistato.it/pds/giovanissimi/main.htm).



**Diffusione della conoscenza dei diritti (art. 42)**

Premesso che non risultano essere state effettuate indagini a livello nazionale volte a misurare e valutare il livello di conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalla CRC da parte dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze e da parte di chi si occupa di loro (insegnanti, giudici, genitori, assistenti sociali, organismi di volontariato e del Terzo settore), la sensazione di chi è impegnato in prima fila nella difesa e nella promozione di tali diritti è che in Italia pochi conoscano il contenuto della CRC e che molti ne ignorino l'esistenza<sup>177</sup>.

La medesima opinione è condivisa dal Presidente del Centro nazionale di documentazione e analisi per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

**Diffusione della conoscenza dei Rapporti (art. 44.6)**

Il Comitato Interministeriale sui Diritti Umani (CIDU), si è impegnato a rendere disponibile la versione italiana di tutti i documenti che vengono inviati al Comitato ONU da parte del Governo italiano e dei documenti relativi all'Italia emessi dal Comitato ONU ed ha provveduto, nel 2006, alla traduzione non ufficiale del documento di risposta all'elenco di domande del Comitato ONU al Governo italiano<sup>178</sup> e delle Osservazioni conclusive sullo stato di attuazione dei Protocolli Opzionali alla CRC.

Il Comitato italiano per l'Unicef ha curato la traduzione non ufficiale delle Osservazioni conclusive del 2003 e la stampa di quelle del 2006, disponibili gratuitamente nella versione cartacea, oltre che on line<sup>179</sup>.

L'Istituto degli Innocenti di Firenze ha curato la stampa dell'edizione italiana del Terzo-Quarto Rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza Diritti in crescita, che è stato distribuito gratuitamente ad un indirizzario di circa 3000 contatti e in occasione della Conferenza nazionale infanzia del 2009, e disponibile on line sul sito internet<sup>180</sup>, come i precedenti Rapporti, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e del Dipartimento per le Politiche per la Famiglia<sup>181</sup> (il CIDU non ha ancora un proprio sito internet né una pagina dedicata sul sito internet del Ministero degli Affari Esteri)

In tale ambito da segnalare è anche l'attività del Gruppo CRC che ha raccolto in un'apposita sezione del proprio sito internet tutti i documenti relativi al monitoraggio dell'attuazione della CRC in Italia (*Rapporti governativi, list of issues, written replies, Osservazioni conclusive*).

Tuttavia, non sembra che questi documenti siano sufficientemente diffusi e conosciuti se non (e non sempre) da parte di operatori del settore. Tale opinione è condivisa anche dai rappresentanti delle associazioni intervistate.

I ragazzi consultati ai fini della presente indagine non erano a conoscenza del sistema di monitoraggio e dei documenti prodotti nell'ambito di esso, anche perché non esiste una versione *child friendly*.

**LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE**

**Dalla Sicilia:** Non sapevo che il Governo italiano deve riferire ogni 5 anni ad un Gruppo di esperti a Ginevra (lo stato di attuazione della CRC) e non ho mai visto né il Rapporto governativo né le raccomandazioni che gli esperti hanno rivolto all'Italia.

Si segnala infine che non solo tali documenti non generano un "vivo dibattito" a livello parlamentare, ma non risultano neanche conosciuti.

**Situazione a livello locale**

La maggior parte delle Regioni (tranne Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia, che non hanno fornito informazioni in proposito) dichiara di aver contribuito a diffondere i diritti sanciti nella Convenzione e nei suoi Protocolli Opzionali attraverso l'organizzazione di convegni, seminari di approfondimento, campagne di sensibilizzazione, corsi di formazione/aggiornamento per gli operatori del settore, attività nelle scuole e mediante progetti indirizzati a categorie particolarmente vulnerabili di minori: minori stranieri e neo-comunitari (Marche, Friuli Venezia Giulia, Prov. Autonoma di Trento e Venero), minori disabili (Emilia Romagna), minori Rom (Lombardia) minori in Istituti penali (Piemonte, Puglia e Toscana), minori in stato di abbandono (Val d'Aosta)<sup>182</sup>.

In particolare, in **Emilia Romagna** tale attività sarebbe stata realizzata anche attraverso l'associazione CAMINA (Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza), oltre che tramite i Programmi provinciali per la tutela e l'accoglienza, nonché mediante i progetti ex L. 285/97 e i Piani di zona; in **Lombardia** attraverso le manifestazioni delle giornate organizzate annualmente il 20 novembre - Giornata dell'infanzia e adolescenza, nonché attraverso una pagina specifica "Minori" sul sito web della Direzione Famiglia della Regione Lombardia; in **Lazio** mediante pubblicazioni, conferenze, sito web e call center regionali, istituiti presso le ASL.

Gli interlocutori istituzionali regionali intervistati ai fini dello svolgimento della presente ricerca hanno dichiarato di non svolgere attività di informazione e sensibilizzazione sui diritti contenuti nella CRC (Dipartimento Politiche Sociali - Regione Lazio) e di non essere in grado di garantire che tutta la comunità conosca e sia consapevole del contenuto della CRC (Sicilia e Emilia Romagna), attribuendone la competenza ai Comuni (Emilia Romagna).

Fanno eccezione il Garante per l'infanzia della Regione Lazio, che ritiene di essere in grado di assolvere a tale compito, attraverso il proprio sito internet e tramite la diffusione di comunicati stampa quindi non rivolgendosi ad un target specifico.

I Comuni interpellati, nonché l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, hanno però affermato di non essere in grado di garantirne la conoscenza a livello territoriale (Catania, Roma) e di non effettuare azioni specifiche per la divulgazione della CRC, anche se i diritti dei ragazzi vengono introdotti negli incontri con gli operatori dei servizi (Bologna). Il **Comune di Roma** ha però di recente compiuto un passo avanti, allegando copia della CRC ad una pubblicazione sui servizi sociali, rivolta quindi ad operatori del settore. Inoltre invia periodicamente una newsletter elettronica che mette a conoscenza delle iniziative realizzate nell'ambito delle politiche e i servizi rivolti ai minori in generale e aggiorna sulle novità che riguardano l'attuazione della legge 285/1997 a Roma, presentando le iniziative e i progetti realizzati

177 Benevene P. Le violazioni dei diritti dei bambini e degli adolescenti [www.onuitalia.it/diritti/infanzia/BeneveneCRCeleviolazioni.html](http://www.onuitalia.it/diritti/infanzia/BeneveneCRCeleviolazioni.html).

178 Gruppo CRC 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della CRC in Italia 2007-2008, pag. 18.

179 [www.unicef.it/doc/613/osservazioni-conclusive.htm](http://www.unicef.it/doc/613/osservazioni-conclusive.htm).

180 I diritti attuati, novembre 2008 [www.minori.it/files/Diritti\\_attuati\\_secondo\\_rapporto\\_onu.pdf](http://www.minori.it/files/Diritti_attuati_secondo_rapporto_onu.pdf).

181 [www.politichefamiglia.it/primo-piano/iii-iv-rapporto-al-comitato-onu-sui-diritti-del-fanciullo-sullo-stato-di-attuazione-della-convenzione.aspx](http://www.politichefamiglia.it/primo-piano/iii-iv-rapporto-al-comitato-onu-sui-diritti-del-fanciullo-sullo-stato-di-attuazione-della-convenzione.aspx).

182 Cfr: risposte al questionario, scheda n. 8 in Pidida "Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni", giugno 2008.

Soltanto il **Comune di Milano** ha risposto positivamente citando in proposito l'opportunità offerta dai fondi derivanti dall'attuazione della Legge 285/1997: nei progetti è espressamente richiesto che venga data diffusione alla CRC.

Nell'approfondimento "Dieci anni di attuazione della Legge 285" il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha evidenziato che nel primo periodo di attuazione della Legge 285/1997 i progetti approvati relativi all'art. 7 (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) erano la seconda preferenza sul totale, mentre la prima nel secondo triennio; nel 2007 è stata realizzata una distinzione tra i progetti volti alla promozione dei diritti dell'infanzia e quelli per l'integrazione dei minori stranieri da cui si evince che sono in tutto 58 quelli di sensibilizzazione in corso di realizzazione, di cui ben 14 a Catania, 11 a Bologna e 7 a Roma (il dato relativo alla città di Milano non è disponibile).

La mancanza di risorse umane e/o economiche da dedicare espressamente ed esclusivamente a tale attività viene individuata (in Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Comune di Catania e di Roma) come il principale ostacolo che ne impedisce l'attuazione. Laddove tale questione non sussiste (Sicilia), dal momento che potrebbero essere dedicati alla CRC parte dei fondi genericamente allocati per l'informazione e la sensibilizzazione, gli operatori dell'associazione intervistata rilevano come criticità la mancanza di una cultura sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che ne renda evidente e necessaria l'utilità.

Un margine di miglioramento viene individuato nel sistematizzare le iniziative facendo in modo che diventi un'azione autonoma, piuttosto che accessoria, nella realizzazione di progetti e non circoscritta alla celebrazione del 20 novembre (Milano).

Allo stato attuale mancano e sono difficili da reperire informazioni utili a sapere se, e fino a che punto, la CRC sia conosciuta dai bambini, dalle bambine, dai ragazzi, dalle ragazze e dalle persone che sono a più stretto contatto con loro.

Da una recente indagine realizzata nella Regione Veneto e promossa dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei Minori<sup>183</sup> è emerso che il livello d'informazione sull'esistenza della CRC è pressoché generalizzato: conosce l'esistenza e la natura della Convenzione il 95% degli intervistati (nel 2003 era il 93% e nel 2005 il 91%), mentre decisamente minori sono le percentuali di quanti dichiarano di aver letto il testo della Convenzione (il 46%, ovvero meno della metà). La percentuale maggiore di approfondimento del testo (57%) si riscontra tra gli operatori dei servizi sociali pubblici (a fronte del 43% degli operatori scolastici)<sup>184</sup>.

Dalle risposte a un questionario somministrato tra fine settembre 2007 e gennaio 2008 a circa 2.000 ragazzi e ragazze (1.134 di età compresa tra i 10-12 anni e 876 tra i 13-17 anni) in 5 Regioni (Campania, Lazio, Lombardia, Puglia e Veneto) è emerso che circa il 90% dei più piccoli conosce i suoi diritti e in circa l'80% dei casi gliene hanno parlato gli insegnanti (nel 73,5% i genitori); soltanto il 67% dei più grandi ne ha sentito parlare, principalmente da parte degli insegnanti (circa 44%) e dalla televisione (circa 28%)<sup>185</sup>.

## LE TESTIMONIANZE DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE

**Dalla Sicilia:** Ho ricevuto informazioni sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza tramite ricerca personale e da parte dell'associazione di cui faccio parte, ma vorrei saperne di più.

**Dall'Emilia Romagna:** La maggior parte dei ragazzi non ha ancora lavorato sulla CRC, quindi non ne conosceva i contenuti e l'esistenza ed erano curiosi di sapere quali sono i diritti garantiti nel documento. In qualche classe però gli insegnanti gliene avevano parlato. Nel provare a pensare a quali siano i loro diritti hanno citato: il diritto di parola, il diritto di mangiare, il diritto di esprimersi, il diritto di giocare, il diritto all'istruzione/educazione, il diritto di riposare, il diritto di lavorare (guadagnando), il diritto di avere una famiglia, il diritto ad una vita libera, il diritto di avere un'abitazione.

## Riflessioni conclusive

Nonostante la conoscenza della CRC sembri essere diffusa a livello istituzionale, ma anche in generale a livello di opinione pubblica, in realtà tale conoscenza si limita ad essere un "sapere che la CRC esiste" senza avere piena coscienza del suo contenuto, delle implicazioni che la sua validità comporta e delle azioni che sarebbe necessario svolgere per darne piena attuazione. Come rilevato anche dal Comitato ONU, le attività di divulgazione e sensibilizzazione non sono condotte in modo sistematico e mirato, ma tendono ad essere di carattere puramente celebrativo (20 novembre). Questa carenza è attribuibile, oltre che ad una mancanza di consapevolezza rispetto alla necessità di realizzare un'attività simile, alla mancanza di risorse umane ed economiche per svolgere tale funzione. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza potrebbe avere in tal senso un ruolo molto importante.

La diffusione e l'accessibilità al pubblico del Rapporto periodico dell'Italia al Comitato ONU sullo stato di attuazione della CRC è migliorata negli ultimi anni, anche grazie al contributo della società civile, ma il dibattito politico non è stimolato da questo processo in modo adeguato e continuativo. In particolare, le raccomandazioni del Comitato ONU non risultano essere conosciute e, quindi, neanche prese in considerazione, a livello regionale e locale.

## Raccomandazioni

Alla luce di tali considerazioni Save the Children Italia raccomanda:

- **al Governo**, in sinergia con le Regioni e gli Enti Locali, di sviluppare una strategia integrata finalizzata a diffondere ed aumentare la consapevolezza della società (a partire dai soggetti più vicini ai minori: genitori, insegnanti) rispetto al contenuto della CRC contribuendo all'allocazione di risorse adeguate alla sua implementazione ed individuando un soggetto responsabile della sua attuazione;
- **al Parlamento** di stimolare il Governo e, in particolare, i Ministeri/Dipartimenti che hanno competenza in materia di infanzia e di adolescenza, a dare piena attuazione a tutti i diritti contenuti nella CRC prendendo in debita considerazione l'impegno assunto con la sua ratifica e le raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato ONU;
- **alle Regioni** di partecipare allo sviluppo e all'attuazione a livello territoriale della strategia integrata finalizzata a diffondere ed aumentare la consapevolezza della società (a partire dai soggetti più vicini ai minori: genitori, insegnanti) rispetto al contenuto della CRC contribuendo all'allocazione di risorse adeguate alla sua implementazione ed individuando un soggetto responsabile della sua attuazione.

<sup>183</sup> Università degli Studi di Padova – Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti delle persone e dei popoli, I diritti dei bambini e il Pubblico Tutore dei minori del veneto. Un'indagine campionaria, giugno 2010.

<sup>184</sup> Cfr. I diritti dei bambini e il Pubblico Tutore dei minori del veneto. Un'indagine campionaria, op.cit. pag. 19.

<sup>185</sup> Pidida La parola ai bambini, alle bambine e ai ragazzi che vivono in Italia. Progetto pilota in 5 Regioni, maggio 2009.

## Capitolo 4 – Conclusioni

La presente indagine si poneva il duplice obiettivo di verificare se, e fino a che punto, le misure generali di attuazione della CRC sono realizzate e se la Governance, intesa come attività di governo e assetto istituzionale, è a misura di bambino, sia a livello nazionale sia, in particolare, in 4 Regioni italiane (Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Sicilia).

### Le misure generali di attuazione della CRC sono realizzate in Italia?

Alla luce dell'analisi svolta a partire dalle testimonianze raccolte ai fini della presente indagine, è possibile affermare che in Italia le misure generali di attuazione della CRC non godono di un'effettiva e piena applicazione.

**A livello nazionale**, in seguito alla ratifica della CRC sono stati adottati **provvedimenti legislativi** anche significativi (come, ad esempio, la Legge 285/1997), che miravano ad adeguare la normativa italiana ai principi e ai diritti contenuti nella CRC. Si è rilevato, tuttavia, una progressiva perdita di efficacia e rilevanza di tali iniziative. Se, in via generale, si può comunque affermare che la ratifica della CRC ha avuto un impatto positivo a livello legislativo, non altrettanto in ambito giudiziario: è infatti ancora piuttosto raro che le norme della CRC siano direttamente invocate e applicate davanti ai Tribunali.

Un altro aspetto particolarmente critico nell'attuazione delle misure generali della CRC è rappresentato dalla mancanza reiterata per ben 6 anni di un **Piano Nazionale di Azione**, ovvero di una strategia nazionale con cui il Governo avrebbe dovuto indicare come intendeva dare attuazione alla CRC e identificare i settori in cui riteneva opportuno intervenire in via prioritaria. Tale lacuna risulta essere ancora più significativa in un contesto istituzionale che risulta essere caratterizzato da un'elevata frammentarietà delle competenze in materia di infanzia e adolescenza, divise tra più Ministeri e, nell'ambito di questi, tra diversi Dipartimenti, nonché dalla proliferazione di organismi interministeriali su specifiche tematiche che non risultano essere in grado di garantire un adeguato **coordinamento**.

Il **monitoraggio** e la **raccolta di dati e indicatori** risultano essere meccanismi di cui, da un lato, è sottovalutata l'importanza nella costruzione di politiche che mirino a garantire il rispetto e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e che, dall'altro, continuano a non essere utilizzati come punto di riferimento per l'adozione di decisioni relative all'ammontare delle **risorse** economiche da allocare a tal fine.

La **collaborazione delle istituzioni con la società civile** fatica a trovare modalità e spazi di carattere strutturato e la consapevolezza dell'opinione pubblica in merito ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non risulta essere sufficientemente approfondita nonostante non manchino iniziative, seppur relativamente strutturate, di **informazione e sensibilizzazione** principalmente da parte delle associazioni del Terzo Settore, piuttosto che dalle istituzioni centrali.

**A livello regionale**, la situazione rilevata nei vari ambiti è caratterizzata dalla disomogeneità e da un conseguente rischio di violazione del principio di non discriminazione nell'attuazione delle misure generali della CRC. A titolo di esempio, relativamente ai **provvedimenti legislativi** adottati, è importante rilevare la differente situazione nelle 4 Regioni oggetto della presente indagine rispetto all'approvazione di una legge istitutiva del **Garante regionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**: 3 hanno una legge istitutiva (ma diverse tra loro per modalità di nomina, funzioni e poteri previsti per il Garante) e solo in una Regione è stata nominata una persona per ricoprire tale incarico. Non tutte le Regioni sono state allo stesso modo coinvolte nell'elaborazione del **Piano Nazionale di Azione**: le modalità individuate per garantire tale partecipazione non risulta essere sufficiente ed adeguato a garantire la conseguente e successiva attuazione del Piano a livello locale. La necessità di un maggiore e migliore **coordinamento** sussiste non solo rispetto

a tale questione specifica e non soltanto tra livello centrale e locale ma anche all'interno delle stesse Regioni tra i vari soggetti istituzionali che hanno competenza in materia di infanzia e adolescenza. Rispetto al **monitoraggio**, alla **raccolta di dati e indicatori**, nonché alle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza si rilevano le stesse criticità strutturali riscontrate a livello nazionale, così come per quanto concerne la collaborazione delle istituzioni con la società civile. **L'informazione e la sensibilizzazione** in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza risultano essere in parte agevolate dalla dimensione territoriale più ristretta, ma tendono ad essere realizzate, anche in questo caso, in modo non strutturato e non uniforme sul territorio.

**Per questi motivi Save the Children Italia raccomanda** un maggiore impegno da parte delle istituzioni italiane a livello nazionale e regionale nel dare attuazione alle misure generali della CRC in modo il più possibile uniforme sul territorio e coordinato.

In particolare, Save the Children Italia auspica che si proceda senza ulteriore esitazione all'adozione del Piano Nazionale per l'Infanzia e della legge istitutiva del Garante per l'infanzia nazionale (nonché alla nomina dello stesso nelle Regioni in cui una legge istitutiva è già stata approvata) e che si avvii un processo di riforma del sistema di elaborazione e implementazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza che sia coordinato e basato, in modo strutturato, sul monitoraggio, la raccolta dati e preveda un'adeguata copertura finanziaria.

La **Governance**, intesa come attività di governo e assetto istituzionale – a livello nazionale e locale è a misura di bambino?

Alla luce dell'analisi realizzata a partire dalle testimonianze raccolte ai fini della presente indagine, è possibile affermare che in Italia, oltre a non essere evidente quali siano stati i cambiamenti concreti nella vita dei bambini e degli adolescenti conseguenti alla ratifica della CRC, l'attività di governo e l'assetto istituzionale - a livello nazionale e locale **non è a misura di bambino**.

I bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze non vengono infatti coinvolti nei processi che conducono all'adozione di decisioni su questioni che li riguardano, non ne viene riconosciuta l'importanza e sussistono forti dubbi rispetto alla fattibilità che tali azioni possano essere realizzate da parte delle istituzioni nel breve periodo.

In particolare, i ragazzi e le ragazze consultati ai fini della presente indagine hanno affermato di non sapere di preciso in che cosa consiste l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della CRC e, più in generale, delle norme e delle politiche.

Preoccupa in proposito anche il fatto che le associazioni della società civile che vengono coinvolte in processi di consultazione, soprattutto a livello locale, siano perlopiù enti gestori di servizi rivolti ai minori e quindi portatori di interessi propri prima e, a volte, piuttosto che, dei diritti dei minori.

Inoltre, è stato rilevato che i bambini e gli adolescenti continuano a non essere realmente riconosciuti come soggetti di diritto: la famiglia continua ad essere il quasi esclusivo punto di riferimento delle politiche in materia di infanzia e adolescenza.

Per questi motivi Save the Children Italia raccomanda alle istituzioni italiane a livello nazionale e regionale di impegnarsi a dare attuazione all'art. 12 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza avviando una riflessione sulla necessità di coinvolgere i minori nell'attività di Governo e nell'assetto istituzionale, individuando idonee modalità coinvolgendo le associazioni che hanno competenza ed esperienza in tale ambito.

# Appendice I

## **Soggetti intervistati ai fini della presente ricerca:**

Laura Baldassarre, UNICEF Italia

Lamberto Baccini, ANCI, Area welfare, scuola e immigrazione – Dip.serv.sociali

Adriana Ciampa, Direzione Generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, divisione III – Politiche per l'infanzia e l'adolescenza, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Benedetta Colombo, Camera Minorile

Francesco Paolo Occhiogrosso, Presidente Centro Nazionale di documentazione per l'infanzia e adolescenza

Liviana Marelli, referente minori del CNCA

Angelo Mari, direttore generale, Dipartimento per le politiche della famiglia

Enrico Moretti, Istituto degli Innocenti

Joseph Moyersoer, AIMMF

Alessandra Mussolini, Presidente Commissione Parlamentare per l'infanzia e adolescenza

Piercarlo Pazè, Esperto diritto minorile

Anna Serafini, Vice-Presidente Commissione Parlamentare per l'infanzia e adolescenza

Chiara Venier, Esperta Politiche Sociali - Unità Tecnica Centrale - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, Ministero degli Affari Esteri

### **Lazio**

Franco Alvaro, Garante Infanzia Regione Lazio

Antonietta Bellisari, Dip. Sociale-Serv. Sociali-integ.socio-sanit., Referente Legge 285, Regione Lazio

Francesco Centofante, Dip. Sociale-Serv. Sociali-Piani di zona, gestione finanziaria Regione Lazio

Marco Marafini, Dip. Economico e occupazionale-area bilancio Regione Lazio

Martino Rebonato, Responsabile Cabina di Regia Legge 285, Comune di Roma

### **Sicilia**

Giuseppa Delfa, Ass. famiglia-dir. Politiche sociali, referente Legge 285, Comune di Catania

Silvana La Rosa, Ass. Famiglia Regione Sicilia

Pino Pennisi, Presidente Arciragazzi Siracusa

### **Lombardia**

Giovanni Daverio, Ass. famiglia, scuola e politiche sociali DG famiglia e solidarietà sociale, referente Legge 285, Comune di Milano

Rosella Petrali, Ass. Fam. e solidarietà sociale UO sist.sociale, Regione Lombardia

Sara Valmaggi, Segretaria Comm. Sanità e Assistenza (PD) Osservatorio Infanzia

### **Emilia-Romagna**

Annalisa Faccini, Dipartimento Servizi alle Famiglie Settore Coordinamento Sociale e Salute, referente Legge 285, Comune Bologna

Alessandro Finelli, Responsabile Osservatorio regionale infanzia, Regione Emilia-Romagna

Maura Forni, Responsabile Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna

Daniele Lugli, Difensore civico per Regione Emilia-Romagna

Maria Teresa Paladino, Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, referente Legge 285 Regione

Emilia-Romagna

Gino Passarini, Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna

Caterina Pozzi, CNCA Bologna

Si ringraziano inoltre i ragazzi e le ragazze del Consiglio Comunale dei ragazzi del Comune di Calderara di Reno (Bologna) e Giuliana D'Urso dell'Arciragazzi di Siracusa per la loro preziosa collaborazione.

## Note



# Politiche per l'infanzia, a che punto siamo?

Il Rapporto *Politiche per l'infanzia, a che punto siamo? Le misure generali di attuazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia* è stata realizzata nell'ambito del progetto europeo Governance fit for children? How far has the UNCRC general measures of implementation been realised in Europe? finanziato dalla Commissione Europea attraverso il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza".



Il Progetto ha visto la partecipazione di cinque Paesi (Italia, Lituania, Romania, Svezia e Regno Unito) ed aveva come obiettivo di valutare lo stato di attuazione delle Misure generali della Convenzione Onu sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), a livello nazionale ed europeo.

Le misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art.4, 42 e 44.6) riguardano l'assetto istituzionale, nonché, tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e di altro tipo necessari per attuare i diritti riconosciuti nella Convenzione (CRC).