



## 6. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE E TRA ISTITUZIONI ED ONG

9. Nel ribadire che il Governo centrale è responsabile dell'applicazione della Convenzione, dell'esercizio di una funzione guida e del supporto necessario ai governi regionali in questa materia, il Comitato raccomanda che l'Italia:

(a) Riveda e chiarisca il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di coordinare l'applicazione degli indirizzi e dei programmi riguardanti i diritti dei minori tra tutti i Ministeri e le Istituzioni interessate e a ogni livello. Nel far ciò, lo Stato parte è invitato a rafforzare e ad assicurarsi tutte le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per implementare politiche riguardanti i diritti dei minori che siano complete, coerenti e uniformi a livello nazionale, regionale e locale.

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 9, lettera a)*

Per quanto riguarda il coordinamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, la pubblicazione del Garante **“Disordiniamo! - La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza”** del dicembre 2015 evidenzia un'“assenza di linee di connessione a livello apicale tra le diverse amministrazioni” attraverso una chiara mappatura grafica<sup>93</sup> che, “pur offrendo una ricca rappresentazione dei luoghi deputati alle persone minori d'età, mette in evidenza la mancanza di un luogo, di un soggetto istituzionale con il compito di definire con chiarezza quale sia la visione dell'infanzia e dell'adolescenza verso cui

si tende e, soprattutto, quali siano le strategie di sistema che si intendono mettere in atto per rispondere a tale visione”. Questo malgrado lo sforzo fatto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di far convergere all'interno del *Piano nazionale di azione e d'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* tutte le iniziative poste in essere da diverse amministrazioni centrali e da altri Osservatori che si occupano anche delle persone minori d'età.

E sempre in *Disordiniamo!* viene sottolineata “la complessità dell'attuale sistema di *governance*, in termini sia di processi decisionali che di coerenza degli interventi all'interno di una strategia chiara e condivisa. È evidente anche la frammentazione delle competenze attualmente suddivise in un numero notevole di enti con differenti ambiti di intervento in materia minorile, che rischiano anche di sovrapporsi tra di loro, di perdere di efficacia, o di generare dispersione di risorse umane ed economiche, oltre che di costringere a procedure e percorsi faticosi nei quali il cittadino, soprattutto se minorenni, fa difficoltà ad orientarsi, rischiando di vedere impedita, di fatto, la soddisfazione dei suoi diritti”. “Il quadro è reso ancora più complesso dal fatto che le politiche sociali, quindi anche quelle per l'infanzia e l'adolescenza, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione sono state poste in capo alle Regioni, mentre ai Comuni è affidata la gestione dei servizi sul territorio”. Come evidenziato nelle conclusioni: “Risulta difficile intravedere quale sia la visione dell'infanzia e dell'adolescenza verso cui si tende e soprattutto quali siano le strategie di sistema che si intendono mettere in atto. Tali politiche, inoltre, per essere

<sup>93</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Disordiniamo!*, op.cit., pag. 18.



maggiormente conformi alle disposizioni della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza necessitano di essere attuate in modo omogeneo sul territorio nazionale e supportate da idonei stanziamenti pubblici”.

**L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, riconvocato nel 2014, ha concluso i lavori di redazione del IV Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia a luglio 2015. L'elemento di novità è da individuarsi nel coinvolgimento di rappresentanti politici delle Regioni e dell'ANCI all'interno del Coordinamento Tecnico Scientifico, che si ricorda è un coordinamento per l'esercizio della *governance* complessiva delle attività. Tale partecipazione ha favorito l'approvazione del Piano in sede di Conferenza delle Regioni e Province Autonome. Occorrerà capire come e in quale misura i componenti dell'Osservatorio saranno coinvolti nel successivo monitoraggio del Piano, una volta approvato, ferma restando la necessità di affidare questo monitoraggio a un soggetto esterno coadiuvato da tutte le amministrazioni individuate come promotrici delle azioni contenute nel Piano.

In merito alla **Commissione Parlamentare Infanzia**, da ormai qualche anno il Gruppo CRC ha espresso la propria preoccupazione circa l'operatività ed efficacia di tale organismo, che ha visto depotenziare la propria attività nel corso delle varie legislature. Come già evidenziato nel precedente Rapporto CRC, si ritiene opportuno sollecitare il ripristino della relazione annuale al Parlamento sui risultati della propria

attività (l'ultima relazione disponibile risale al 2006). Auspichiamo che tale prassi possa essere utilizzata come occasione per formulare “osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente”, così come previsto dalla legge<sup>94</sup>.

La Commissione ha dato avvio a quattro indagini conoscitive (ma solo una è stata conclusa)<sup>95</sup>: indagine conoscitiva sui minori “fuori famiglia” (avviata il 3 marzo 2015<sup>96</sup>); indagine conoscitiva sul diritto dei minori a fruire del patrimonio artistico e culturale nazionale (avviata il 23 gennaio 2014); indagine conoscitiva sulla povertà e sul disagio minorile (avviata il 10 dicembre 2013 e chiusa a dicembre 2014); indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile (avviata il 4 dicembre 2013). A gennaio 2016, la Commissione ha dato il proprio parere favorevole rispetto alla bozza del IV Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia<sup>97</sup>. Si evidenzia con rammarico che, per la prima volta dopo tanti anni di dialogo, non è stato possibile presentare l'8° Rapporto CRC ai componenti della Commissione Infanzia, in quanto la richiesta di audizione da parte del Gruppo CRC non ha ricevuto riscontro.

Per quanto riguarda poi **gli altri organismi di coordinamento**, si rileva che al momento della stesura del presente Rapporto risultano operativi:

- **L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** che è stato rinominato e convocato nel 2014 una sola volta e non ci risulta convocato nel 2015. È stata però elaborata la bozza del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori

<sup>94</sup> Legge 451/1997, art. 1.

<sup>95</sup> Si veda: <http://parlamento17.camera.it/171>.

<sup>96</sup> Si evidenzia, come ben descritto nel cap. IV, par. 2 - “Minori privi di un ambiente familiare”, che la Commissione Infanzia ha praticamente promosso indagini sul tema in ogni legislatura.

<sup>97</sup> Si veda l'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, del 12 gennaio 2016:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettoni/pdf/2016/01/12/leg.17.bol0571.data20160112.com36.pdf>



2015/2017, inteso come parte integrante al IV Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia, che dovrebbe infatti individuare al suo interno una specifica Azione denominata *Linee di indirizzo nazionali per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*<sup>98</sup>;

- **L'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura**, nominato a settembre 2014 con l'obiettivo di individuare soluzioni per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione scolastica alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione<sup>99</sup>; risulta ancora operativo. Attualmente lavora su tre tematiche con altrettanti gruppi di lavoro: 1. Insegnamento dell'italiano come lingua seconda e valorizzazione del plurilinguismo; 2. Formazione del personale scolastico e istruzione degli adulti; 3. Partecipazione attiva degli studenti, *peer education*, cittadinanza.

L'Osservatorio ha inoltre redatto il manuale "Diversi da chi?"<sup>100</sup>, che contiene dieci raccomandazioni e proposte operative desunte dalle migliori pratiche scolastiche e finalizzate all'integrazione degli alunni stranieri;

- **Il Tavolo di coordinamento nazionale per i minori stranieri non accompagnati** presso il Ministero dell'Interno<sup>101</sup> - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, istituito con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di

accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale, secondo gli indirizzi sanciti d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

- **Il Tavolo di confronto** per la definizione di "Linee di indirizzo per l'accoglienza di bambini e adolescenti in servizi residenziali"<sup>102</sup> presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, che è operativo dal 6 marzo 2015. Del Tavolo fanno parte anche le Organizzazioni e i Coordinamenti nazionali maggiormente rappresentativi e impegnati nell'accoglienza dei minorenni<sup>103</sup>, al fine di favorire – come peraltro richiesto nell'8° Rapporto CRC – una sinergia positiva e un'ampia collaborazione. Il Tavolo tecnico ha l'obiettivo di concludere il proprio lavoro entro il 2016.

In merito alla **CAI** - Commissione per le Adozioni Internazionali, permane la difficoltà di coordinamento, in quanto non sono stati attuati gli incontri periodici con gli Enti autorizzati per l'adozione internazionale, e l'attuale CAI si è riunita solo una volta in occasione del suo insediamento nel giugno del 2014<sup>104</sup>.

**A livello regionale**, si evidenzia che l'effettiva istituzione di un **Osservatorio regionale** per l'infanzia e l'adolescenza, rimane stabile in sole **cinque realtà**:

<sup>98</sup> Per maggiori informazioni, si veda il cap. VII, par. 6 - "La pedopornografia" del presente Rapporto.

<sup>99</sup> Istituito dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, tramite DM 718 del 5 settembre 2014. L'Osservatorio è presieduto dal Ministro o dal Sottosegretario con delega alle tematiche dell'integrazione. È composto da rappresentanti degli istituti di ricerca, associazioni ed enti di rilievo nazionale impegnati nel settore dell'integrazione degli alunni stranieri e dell'intercultura. Ma anche da esperti del mondo accademico, culturale e sociale e da dirigenti scolastici.

<sup>100</sup> Disponibile sul sito del MIUR:

<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs090915>

<sup>101</sup> Sempre per quanto attiene ai MSNA, si menziona anche la Struttura di missione per l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati – istituita dal Ministero dell'Interno, presso il Dipartimento delle Libertà Civili e dell'Immigrazione, con

decreto del 29 luglio 2014 – che è stata prorogata fino al 31 luglio 2016. La Struttura ha emanato, nell'ambito della misura emergenziale Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (F.A.M.I.), due avvisi pubblici. Per maggiori informazioni, si veda:

[http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/documenti/altri/2015/Struttura\\_missione\\_per\\_accoglienza\\_MSNA.html](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/documenti/altri/2015/Struttura_missione_per_accoglienza_MSNA.html)

<sup>102</sup> Istituito con Decreto Dirigenziale n. 10 del 27/01/2015

<sup>103</sup> Si veda anche il cap. IV, par. 2b - "Le comunità d'accoglienza per minori", del presente Rapporto.

<sup>104</sup> Per un approfondimento, si veda cap. IV, par. 4 -

"L'adozione nazionale e internazionale". Si evidenzia che in data 10 maggio il Presidente del Consiglio ha annunciato che il Min. Boschi sarà la nuova presidente della CAI.



Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Umbria.

Si segnala il permanere della mancanza, all'interno della **Commissione politiche sociali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome**, di momenti formalizzati o di un gruppo di lavoro riconosciuto con funzioni di raccordo rispetto alla programmazione e all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. In sede di audizione di una delegazione del Gruppo CRC, è stata sollevata tale criticità e auspichiamo possa essere avviata una riflessione per implementare quanto raccomandato.

Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alla **Presidenza del Consiglio** di istituire una regia unitaria, autorevole e competente che permetta di superare l'attuale frammentazione delle responsabilità tra diversi dicasteri e migliori i livelli di cooperazione nella programmazione e attuazione di politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
2. Alla **Commissione politiche sociali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome** di dotarsi di un gruppo riconosciuto con funzioni di raccordo per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza;
3. Alla **Commissione Parlamentare Infanzia** di esercitare con autorevolezza il proprio ruolo di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione della legislazione vigente, in merito ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, e di predisporre annualmente una relazione da presentare al Parlamento in merito ai risultati della propria attività.