



## 7. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE TRA ISTITUZIONI E 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>96</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”. Viene inoltre 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 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** – Istituito dalla Legge 451/1997 e regolato dal Decreto del

<sup>96</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Disordiniamo!*, op. cit., pag. 18



Presidente della Repubblica 14 maggio 2007 n. 103, riunisce i rappresentanti di Amministrazioni centrali, Regioni, Enti Locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia, e ha il compito di predisporre documenti strategici inerenti l'infanzia e l'adolescenza quale contributo per l'azione del Governo in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza<sup>97</sup>. Con Decreto interministeriale del 24 marzo 2017 sono stati designati i nuovi membri dell'Osservatorio, che al momento della stesura del presente Rapporto si è riunito due volte: la prima per visionare il testo del VI Rapporto alle Nazioni Unite; la seconda per discutere del monitoraggio del IV Piano Nazionale Infanzia, attraverso l'avvio di quattro gruppi di lavoro la cui convocazione è calendarizzata nel mese di ottobre 2017.

**La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza** – come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC si ritiene opportuno sollecitare il ripristino della Relazione annuale al Parlamento sui risultati della propria attività (l'ultima relazione disponibile risale al 2006), auspicando 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>98</sup>. La Commissione ha dato avvio alle seguenti indagini conoscitive<sup>99</sup>: Indagine conoscitiva sulla povertà e sul disagio minorile (avviata il 10 dicembre 2013 e chiusa a dicembre 2014); Indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile (avviata a dicembre 2013 e chiusa a giugno 2016); Indagine conoscitiva sul

diritto dei minori a fruire del patrimonio artistico e culturale nazionale (avviata il 23 gennaio 2014 e chiusa ad aprile 2017); Indagine conoscitiva sui minori “fuori famiglia” (avviata il 3 marzo 2015<sup>100</sup>); Indagine conoscitiva sulla tutela della salute psico-fisica dei minori (avviata a giugno 2016, la cui sezione su “Il diritto alla salute dei minori diversamente abili” è stata chiusa a giugno 2017). Si evidenzia che, rispetto alla segnalazione del precedente Rapporto CRC, c'è stata una ripresa delle attività che ha consentito la chiusura di tre documenti inerenti le indagini conoscitive avviate.

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

- Presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, **l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**<sup>101</sup>, ricostituito con Decreto ministeriale del 30 agosto 2016 e al momento impegnato per l'identificazione delle azioni da implementare in via prioritaria tra quelle previste nel Piano nazionale di Prevenzione e contrasto dell'Abuso e dello Sfruttamento Sessuale dei minori (PNPASS). Presso l'Osservatorio dovrebbe essere inoltre istituita una Banca Dati volta a organizzare in modo sistematico il patrimonio informativo proveniente dalle diverse amministrazioni – per il monitoraggio del fenomeno di abuso e sfruttamento e delle azioni di prevenzione e repressione ad esso collegate – che tuttavia non risulta disponibile al momento della stesura del presente Rapporto.

<sup>97</sup> <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Osservatorio/Pagine/default.aspx>

<sup>98</sup> Legge 451/1997, art. 1.

<sup>99</sup> Si veda <http://parlamento17.camera.it/171>.

<sup>100</sup> Si evidenzia – come ben descritto nel cap. V, par. 3 – “Persone di età minore prive di un ambiente familiare” – che la Commissione per l'infanzia ha promosso indagini sul tema in ogni legislatura

<sup>101</sup> <http://www.pariopportunita.gov.it/contrasto-pedofilia-e-pornografia-minorile/osservatorio-per-il-contrasto-della-pedofilia-e-della-pornografia-minorile/>. Per maggiori informazioni, si veda il cap. IX, par. 2 – “La pedopornografia”, del presente Rapporto.



Il Ministro dell'Istruzione ha firmato a fine agosto i seguenti decreti istitutivi:

- **dell'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica**, previsto da uno dei provvedimenti attuativi della Buona Scuola. L'Osservatorio risale al 1988, seppure con modifiche, di cui l'ultima nel dicembre 2011 (l'ultimo Osservatorio era stato nominato nell'agosto 2015). La recentissima delega sull'inclusione scolastica (Decreto legislativo 13 aprile 2017 n.66, in vigore dal 31 maggio) all'articolo 15 torna a ridisegnarlo, precisando che dovrebbe raccordarsi con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità<sup>102</sup>. Auspichiamo quindi un'effettiva operatività e il raccordo previsto;
- **dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'interculturalità**<sup>103</sup>, nato nel 2006 (gli esperti che hanno composto l'ultimo Osservatorio erano stati designati il 5 settembre 2014 e sono giunti ormai a scadenza, dato che l'incarico era di tre anni).
- **Il Tavolo di confronto per la definizione delle "Linee di indirizzo per l'accoglienza di bambini e adolescenti in servizi residenziali"**<sup>104</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>105</sup>, al fine di favorire – come peraltro richiesto nei Rapporti CRC – un'ampia collaborazione. Il Tavolo tecnico ha

**positivamente concluso il proprio lavoro nel mese di dicembre 2016 ed è attualmente in corso l'iter formale di approvazione**<sup>106</sup>.

- La **CAI** – Commissione per le Adozioni Internazionali è stata riconvocata in data 12 settembre 2017; non si riuniva dal giugno 2014<sup>107</sup>.

A **livello regionale**, si evidenzia come l'effettiva istituzione di un **Osservatorio regionale** per l'infanzia e l'adolescenza rimanga stabile in sole **sette realtà**: Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Campania e Piemonte. Si segnala il permanere della mancanza, all'interno della **Commissione Politiche sociali della Conferenza 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.

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 delle Regioni e delle Province Autonome** di dotarsi di un gruppo con funzioni di raccordo per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza;
- 3. Alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza** di esercitare con autorevolezza il proprio

<sup>102</sup> <http://www.vita.it/it/article/2017/09/01/la-scuola-riparte-dallinclusione/144365/>

<sup>103</sup> <http://www.miur.gov.it/-/scuola-fedeli-costituiti-l-osservatorio-permanente-per-l-inclusione-scolastica-e-quello-per-l-integrazione-degli-alunni-stranieri-saranno-importanti->

<sup>104</sup> Istituito con Decreto Dirigenziale n. 10 del 27/01/2015

<sup>105</sup> Si veda anche il cap. V, par. 3b – “Le comunità d'accoglienza per persone di età minore”, del presente Rapporto

<sup>106</sup> *Ibidem*

<sup>107</sup> Per un approfondimento, si veda cap. V, par. 4 – “L'adozione nazionale e internazionale” del presente Rapporto



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.