



3. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE E TRA ISTITUZIONI E ONG

10. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'istituzione di un Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (Legge 451/1997) con il compito di coordinare le politiche e i programmi sull'infanzia a livello nazionale, regionale e locale. Il Comitato prende atto, inoltre, che questo Osservatorio nazionale sia incaricato, ogni due anni, di tracciare una bozza del Piano Nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza al fine di stabilire le priorità e coordinare tutte le azioni riguardanti l'infanzia. Inoltre, il Comitato prende 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. Il Comitato rileva con preoccupazione che questo coordinamento non è sufficiente e che alcune questioni specifiche sono coordinate al di fuori dell'Osservatorio nazionale. Il Comitato esprime, inoltre, preoccupazione per la mancanza di un coordinamento strutturato con le ONG.

CRC/C/15/Add.198, punto 10

8. Il Comitato ONU invita l'Italia a migliorare il coordinamento, a livello sia centrale che locale, in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale [...]

CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punto 8

Nel 2003 il Comitato ONU aveva accolto con favore l'istituzione dell'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, previsto dalla Legge 451/1997, un organismo di coordinamento fra Amministrazioni Centrali, Regioni, Enti Locali, Associazioni, Ordini professionali e Organizzazioni Non Governative che si occupano di infanzia. Tuttavia se si considera l'attività svolta da tale organismo dal 2003 al momento della stesura del presente Rapporto, emergono forti criticità legate in primo luogo ad una discontinuità nei lavori, nonché al mutato assetto istituzionale.

In merito alla **discontinuità dei lavori** si segnala che dopo l'adozione dell'ultimo Piano Nazionale Infanzia l'Osservatorio è stato convocato 3 volte nel 2003 (18 giugno, 24 luglio, 8 ottobre), 2 volte nel 2004 (16 marzo e 21 dicembre), 3 volte nel 2005 (12 gennaio, 26 ottobre e 15 di-

cembre), 1 volta nel 2006 (14 marzo), 1 volta nel 2007 (31 ottobre), 1 volta nel 2008 (17 settembre) ed 1 sola volta nel 2009 (26 febbraio)¹¹⁹. Dopo febbraio i lavori sono proseguiti nell'ambito dei sette sottogruppi, ma al momento della stesura del presente Rapporto non è stato ancora riconvocata la plenaria dell'Osservatorio per l'approvazione del Piano Nazionale Infanzia.

In merito al **mutato assetto istituzionale**, come già ricordato¹²⁰, la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione ha comportato il passaggio alla Regioni delle competenze in materia di politiche sociali. Tenendo conto di tale mutamento, il Regolamento di riordino dell'Osservatorio ha previsto¹²¹ che le Regioni, in accordo con le Province Autonome di Trento e Bolzano, adottino idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale e in particolare i dati relativi a: a) la condizione sociale, 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. È inoltre disposto che tali dati vengano acquisiti entro il 30 aprile di ogni anno. Tuttavia non è stato possibile reperire informazioni in merito all'invio o meno di tali informazioni, ponendo in evidenza l'esigenza di ripensare ad un modello di coordinamento tra livello centrale e regionale realmente efficace.

Infine per quanto concerne la **partecipazione di ragazzi e ragazze ai lavori dell'Osservatorio** si precisa che tale percorso non si è concretizzato, e che pertanto i ragazzi non hanno ancora avuto modo di partecipare ai lavori ed alle riunioni dell'osservatorio, neanche nella modalità dell'audizione¹²².

Si segnala anche la mancata valorizzazione del potenziale ruolo che sia la **Conferenza Stato-Regioni** sia la **Conferenza**

¹¹⁹ In particolare nel corso della **XIV Legislatura** (30 maggio 2001 – 27 aprile 2006), l'Osservatorio viene riconvocato a marzo 2006, ma i lavori, in pratica, non prendono il via viste le elezioni politiche e l'avvio della nuova Legislatura ad aprile 2006. Nel corso della **XV Legislatura** (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) con il DPR del 14 maggio 2007 n. 103 l'Osservatorio è ricostituito ed il 31 ottobre 2007 si riunisce nuovamente, al fine di avviare i lavori per l'elaborazione del nuovo Piano Nazionale Infanzia. I lavori si interrompono però con le elezioni anticipate e l'avvio della nuova Legislatura ad aprile 2008. Con la **XVI Legislatura** l'Osservatorio viene riconvocato il 17 settembre 2008, per discutere del Rapporto governativo all'ONU (sulla base della bozza già definita), mentre il lavoro sul Piano Nazionale Infanzia viene ripreso con la successiva riunione del 26 febbraio 2009.

¹²⁰ Si veda *infra* paragrafo «Le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza».

¹²¹ Art. 1 comma 4 DPR 103/2007.

¹²² Per approfondimento si veda Capitolo III, paragrafo «La Partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze (art. 12, I comma)».

2° rapporto supplementare



24

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

delle Regioni e Province Autonome potrebbero assumere nell'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Sarebbe infatti auspicabile che la Conferenza Stato-Regioni istituisse al suo interno un gruppo di lavoro/comitato con funzioni di raccordo rispetto alla programmazione e all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza¹²³.

Per quanto riguarda poi gli altri organismi di coordinamento, come evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, occorre porre in evidenza che la **sovrapposizione di più Ministeri**¹²⁴ non solo in merito alla programmazione, ma anche relativamente all'attuazione ed al monitoraggio delle azioni relative alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché il **moltiplicarsi dei luoghi**¹²⁵ in cui il coordinamento sui suddetti temi dovrebbe essere garantito, hanno generato nel corso degli anni difficoltà, lentezza e burocratizzazione nell'adozione e nella realizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Inoltre, con specifico riferimento agli organismi menzionati dal Rapporto governativo, si segnala come all'istituzione degli stessi non sempre abbia fatto seguito una continuità dei lavori tale da garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Così ad esempio:

- il **Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE)** pur essendo formalmente attivo e pur essendo stata nominata nel 2005 la Consulta delle associazioni, non è stato possibile reperire informazioni in merito a riunioni in sede plenaria dopo il febbraio 2007, e le associazioni della Consulta non sono state mai convocate;
- l'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**, previsto dalla Legge 38/2006, è stato disciplinato in modo organico con Regolamento¹²⁶ entrato in vigore il 5 gennaio 2008, ma non è stata ancora resa nota la sua composizione;

- il **Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile**, dopo numerose sollecitazioni, è stato riconvocato nel 2006. Tuttavia anche se gli incontri hanno consentito uno scambio tra i soggetti coinvolti ed è stata fatta circolare una bozza per l'aggiornamento della Carta degli impegni del 1998, tale documento non è stato finalizzato né approvato, ed il tavolo non è stato più riconvocato da novembre 2007;
- l'**Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi**, istituito dal Ministro dell'Interno nel 2007 non è attualmente in funzione¹²⁷. Ideato come uno «strumento di supporto alle azioni amministrative centrali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni della tratta di esseri umani e di sfruttamento della prostituzione che coinvolgono sia adulti che minori», a causa della sua sospensione, l'Osservatorio non potrà raggiungere né l'obiettivo generale¹²⁸, né quelli specifici riguardanti la prostituzione minorile¹²⁹.
- Così come non è attualmente funzionante il **Comitato di Coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di esseri umani**¹³⁰ a discapito del suo ruolo chiave di strumento di sostegno al coordinamento dell'azione di governo inerente alle politiche e gli interventi in materia di tratta nonché di luogo di riflessione, incontro e confronto tra saperi, pratiche e politiche rappresentate dai vari *stakeholder* che dovrebbero partecipare alle attività di tale organismo.

Per quanto riguarda invece il **livello regionale**, pur essendo apprezzabile il fatto che, come evidenziato nel Rapporto governativo¹³¹, l'**istituzione di un Osservatorio o di un Centro regionale per l'infanzia e l'adolescenza** abbia interessato 15 Regioni su 20¹³², si rileva che, come emerge in una ricer-

¹²³ Facoltà prevista dall'art. 7, comma 2, Dlgs. 281/1997 «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei Comuni, con la Conferenza Stato - Città ed Autonomie locali».

¹²⁴ Il Ministero del Lavoro, della Salute, delle Politiche Sociali, il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, il Ministero della Gioventù, il Dipartimento delle Pari Opportunità, il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dello Sviluppo economico - Dipartimento per le Comunicazioni.

¹²⁵ Osservatorio Nazionale Infanzia, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Comitato Interministeriale sui diritti umani (CIDU), Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI), Comitato Minori Stranieri, Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, i diversi Comitati/Tavoli interministeriali e non su tematiche specifiche, come il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile o la tratta degli esseri umani.

¹²⁶ DM n. 240 del 30 ottobre 2007.

¹²⁷ Prima della sua sospensione, l'Osservatorio è riuscito a produrre la sua prima e unica relazione: Relazione sulle attività svolte. I° semestre 2007, Ministero dell'Interno, Roma, 2007.

¹²⁸ «Studiare le misure già esistenti, anche quelle di assistenza e tutela delle vittime e di formulare, a riguardo, pareri e proposte per favorirne il miglioramento», in *Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, Relazione sulle attività svolte. I° semestre 2007*, Ministero dell'Interno, Roma, 2007, pag. 6.

¹²⁹ L'Osservatorio si era proposto di realizzare una campagna informativa diffusa sul fenomeno della prostituzione minorile e sul reato con cui è sanzionata; di promuovere uno specifico impegno delle forze di polizia per la prevenzione e il contrasto del fenomeno; di realizzare un sistema nazionale di accoglienza che uniformi e rafforzi tutti gli interventi locali; di controllare l'adeguatezza della formazione e la qualità del lavoro degli operatori che si occupano di tali minori; di verificare la gestione, il funzionamento e l'idoneità delle strutture di accoglienza e dei progetti adottati (pag. 85).

¹³⁰ Decreto di istituzione 21 marzo 2007, registrato il 5 luglio 2007.

¹³¹ Rapporto governativo, op. cit., pag. 3.

¹³² Non hanno invece mai istituito questi strumenti le due Province Autonome di Trento e di Bolzano, Liguria, Basilicata, Calabria e Sardegna. Per maggiori approfondimenti si veda *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.



ca recentemente pubblicata³³, solo 11 hanno dato poi concretamente vita a specifiche esperienze, e che ad aprile 2008 **ne funzionano attivamente 6**. «Tra queste, 3 (Veneto, Emilia Romagna, Toscana) mantengono e continuano a sviluppare ancora oggi il loro carattere di sostegno alla programmazione regionale nel campo delle politiche di *welfare* per i bambini. Altre mantengono o si sono ritagliate un profilo più marginale (Piemonte e Friuli Venezia Giulia) oppure hanno interrotto la loro specifica attività (Marche)». Come si evince dalla ricerca la riduzione degli osservatori tematici 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».

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali** di assicurare, anche attraverso adeguate risorse economiche, la continuità del lavoro e la riunione periodica dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, prevedendo i necessari meccanismi di raccordo con il livello regionale e il coinvolgimento strutturato dei ragazzi nei lavori dell'Osservatorio;
2. Al **Parlamento** di individuare gli strumenti legislativi con cui armonizzare le diverse normative che si sono succedute negli ultimi anni e che hanno modificato l'ordinamento giuridico (Legge 451/1997 e Legge Costituzionale 3/2001 di riforma del Titolo V, parte II della Costituzione), in modo da garantire l'effettiva attuazione della CRC, ai sensi dell'art.117 comma 1 della Costituzione della Repubblica italiana;
3. Al **Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali** la ridefinizione delle funzioni e dei compiti del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza in modo da creare un sistema articolato di centri o osservatori regionali in grado di rispondere alla carenza dei flussi informativi regionali e locali sulla condizione dell'infanzia e sui servizi ad essi dedicati.

³³ Osservatori «minori», op. cit.