



3. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE E TRA ISTITUZIONI E ONG

10. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'istituzione di un Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza (Legge 451/97) 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)**

In materia di coordinamento tra le istituzioni, sia a livello centrale sia locale, la XV Legislatura si è contraddistinta per la **sovrapposizione di più Ministeri, Organismi, Enti**²²¹ non solo in merito alla programmazione, bensì anche relativamente all'attuazione ed al monitoraggio delle azioni relative

* Traduzione in italiano delle Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia in merito all'attuazione dei due Protocolli Opzionali alla CRC, giugno 2006, a cura del Comitato interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), pubblicata da UNICEF Italia.

²²¹ Il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministro per le Politiche della famiglia, il Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, il Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Salute, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio Nazionale sulla famiglia, il Comitato interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI), l'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.



alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Pur trattandosi, evidentemente, di tematiche trasversali, il moltiplicarsi dei luoghi in cui il coordinamento sui suddetti temi dovrebbe essere garantito ed i ritardi nella nomina e nella convocazione delle strutture di coordinamento già previste per legge, hanno provocato indubbiamente numerose difficoltà, lentezza e burocratizzazione nell'adozione e nella realizzazione dei programmi inerenti l'infanzia e l'adolescenza; a ciò si aggiunge la convocazione sporadica di alcuni organismi¹²². Da questo punto di vista merita ricordare che analoga frammentazione si può riscontrare anche a livello regionale e locale, ove si ripropongono esigenze di coordinamento per ottimizzare le risorse e le politiche per l'infanzia¹²³.

Il Regolamento di riordino, con relativo Decreto¹²⁴, e la conseguente riconvocazione¹²⁵ del nuovo **Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, che, grazie alla sua composizione variegata¹²⁶ risulta essere il luogo più adatto ad assicurare una azione di coordinamento strutturata ed efficace, è stato indubbiamente un importante passo compiuto dal Governo nella XV Legislatura. All'interno dell'Osservatorio vi sono rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni che possono garantire un raccordo tra l'Osservatorio e la Conferenza. Tra i componenti dell'Osservatorio sono stati nominati sei rappresentanti indicati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, tre rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), un rappresentante dell'Unione Province Italiane e un rappresentante dell'Unione Nazionale delle Comunità Montane¹²⁷. È previsto che le amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e gli Enti Locali si coordinino con l'Osservatorio ai fini dell'elaborazione del Piano Nazionale Infanzia affinché venga adottata ogni misura volta a qualificare l'impegno finanziario per perseguire le priorità e le azioni previste dal Piano stesso¹²⁸. La periodicità con cui

l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza si è riunito dallo scorso autunno fino al momento della stesura del presente Rapporto¹²⁹, costituisce una premessa ottimale per i compiti che l'Osservatorio è chiamato a svolgere, il più importante dei quali consiste nella stesura del nuovo «Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva»¹³⁰ (cd. Piano Nazionale Infanzia), così come previsto dalla Legge istitutiva 451/1997¹³¹ e dal sopra citato Regolamento di riordino¹³². Si sottolinea anche l'attenzione recentemente rivolta dall'Osservatorio al diritto all'ascolto dei minori¹³³ ed alle esperienze di partecipazione¹³⁴ sperimentate in Italia da singole associazioni e/o da coordinamenti di associazioni¹³⁵.

Relativamente ad altri luoghi deputati al coordinamento di attività specifiche si cita: il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), l'Osservatorio nazionale sulla Famiglia¹³⁶, il Tavolo interministeriale in materia di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile¹³⁷, il Tavolo interministeriale sulla responsabilità sociale delle imprese¹³⁸, il Comitato sulla tratta

¹²⁹ Per conoscere lo sviluppo delle attività dell'Osservatorio si veda www.solidarietasociale.gov.it/solidarietasociale/ms/osservatori/osservatorioinfanziaeadolescenza

¹³⁰ L'ultimo Piano Nazionale Infanzia copriva il biennio 2002-2004. L'attuale Osservatorio al momento della stesura del presente Rapporto sta lavorando ad un nuovo Piano Nazionale Infanzia.

¹³¹ Art. 2 Legge 451/1997 «Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia».

¹³² Cfr. art. 1, comma 2 del DPR 103/2007. Si veda *oltre* paragrafo «Piano Nazionale infanzia».

¹³³ Nel 2006 il Ministero della Solidarietà Sociale e la Commissione parlamentare per l'infanzia hanno avviato un percorso con il Coordinamento PIDIDA per il coinvolgimento di bambini e ragazzi nella definizione del nuovo Piano Nazionale Infanzia.

¹³⁴ Si veda *oltre* capitolo II, paragrafo «La partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze».

¹³⁵ Il Gruppo di lavoro sulla partecipazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha espresso la volontà di approfondire la propria conoscenza delle esperienze partecipative dei ragazzi italiani, auspicando una audizione con i ragazzi del Coordinamento PIDIDA che avevano partecipato al «Forum dei bambini e dei ragazzi» tenutosi a Firenze nel 2006 e organizzato dal Coordinamento PIDIDA - Gruppo di lavoro sulla partecipazione dei ragazzi e delle ragazze e dall'Istituto degli Innocenti.

¹³⁶ L'Osservatorio è stato istituito con regolamento del Ministro per le Politiche della Famiglia del 30 ottobre 2007 n. 242; il suo compito preciso è di elaborare il Piano Nazionale della Famiglia.

¹³⁷ Riconvocato nel settembre 2007 dal Ministero della Solidarietà Sociale e dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Tavolo ha lavorato all'aggiornamento della «Carta degli impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile» adottata nel 1998.

¹³⁸ Convocato per la prima volta il 24 luglio 2007 dal Ministero della Solidarietà Sociale con lo scopo di sviluppare il programma nazionale per la responsabilità sociale e di impresa, nonché di preparare una Conferenza nazionale *multistakeholder*.

¹²² Ad esempio CICLOPE si è riunito in seduta plenaria solo una volta nel 2007, il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta degli esseri umani presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità nel 2007 si è riunito solo in data 18 aprile 2007.

¹²³ Cfr. al riguardo con quanto dichiarato dalle Regioni e raccolto nel Rapporto «I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni» a cura del Coordinamento PIDIDA, 2007, pagg.73 e ss.

¹²⁴ Si veda DPR 103/2007 «Regolamento di riordino dell'Osservatorio nazionale infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza».

¹²⁵ L'Osservatorio è stato ricostituito e riconvocato per la prima volta, nella XV Legislatura, il 31 Ottobre 2007.

¹²⁶ Si veda art. 2 del DPR 103/2007. L'Osservatorio è organismo di coordinamento fra l'amministrazione centrale, le Regioni, gli Enti Locali, le associazioni, gli Ordini professionali e le Organizzazioni Non Governative.

¹²⁷ Art. 2 comma 1 lett. d) - g) DPR 103/2007.

¹²⁸ Art. 1 comma 3 DPR 103/2007, cit.



degli esseri umani¹³⁹, l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi¹⁴⁰, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie¹⁴¹. In generale, in merito al metodo di lavoro dei suddetti Tavoli/Comitati, si sottolinea l'apertura, riscontrata durante la XV Legislatura, verso le associazioni del Terzo Settore che, a diverso titolo, si occupano di promuovere e tutelare i diritti umani e, nello specifico, quelli dell'infanzia e dell'adolescenza; apertura che si è manifestata sia attraverso l'inclusione delle associazioni nella composizione dei Tavoli/Comitati, sia attraverso la loro audizione/consultazione su tematiche specifiche¹⁴².

Pur non essendo un vero e proprio luogo di coordinamento, non bisogna dimenticare il ruolo di impulso svolto dalla **Commissione parlamentare per l'infanzia**¹⁴³ durante la XV Legislatura. La Commissione si è riunita con regolarità nel corso di tutta la Legislatura, ha organizzato diversi seminari di approfondimento/tavole rotonde, anche in collaborazione con le associazioni del Terzo Settore¹⁴⁴, che ha coinvolto nelle sue attività, ha portato avanti nel corso del 2007 due indagini conoscitive¹⁴⁵, di cui una particolarmente rilevante

rispetto alla tematica in trattazione, in quanto avente per oggetto gli strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza. Si evidenzia inoltre l'interesse della Commissione parlamentare per l'infanzia per il lavoro di monitoraggio svolto dal Gruppo CRC, che si è concretizzato nell'audizione di una delegazione del Gruppo CRC in occasione della pubblicazione del 3° Rapporto CRC e relativa conferenza stampa nel corso della quale la Presidente ha ribadito il proprio impegno a farsi carico di alcune delle questioni sollevate in tale sede¹⁴⁶. Anche la Commissione ha riconosciuto l'importanza del diritto all'ascolto dei minori ed ha avviato una collaborazione in tal senso con le associazioni che hanno sperimentato significative esperienze di partecipazione dei ragazzi¹⁴⁷, con l'obiettivo di siglare con esse un protocollo per istituzionalizzare un ascolto autentico e strutturato dei ragazzi/e nel corso dei propri lavori. La caduta del Governo ha interrotto i lavori della Commissione, ma l'auspicio è che con l'insediarsi del nuovo Parlamento si provveda senza indugi alla convocazione della nuova Commissione parlamentare per l'infanzia in modo da poter garantire una continuità della stessa ed il riavvio dei lavori¹⁴⁸.

Per quanto riguarda il **CIDU**, il Gruppo CRC ha apprezzato l'impegno assunto e rispettato di tradurre in italiano e distribuire le Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia nel 2006 dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia sullo stato di attuazione dei due Protocolli Opzionali alla CRC¹⁴⁹. Il confronto avviato con il Gruppo CRC nel 2006 è proseguito anche nel 2007 con la presentazione ai componenti del CIDU dei contenuti del 3° Rapporto CRC¹⁵⁰ e con l'impegno di garantire continuità al percorso avviato, anche in vista della presentazione del prossimo Rapporto governativo al Comitato ONU, calendarizzato per ottobre 2008.

¹³⁹ Istituito presso Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità presso (DPO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite DM del 21 marzo 2007 e registrato il 5 luglio 2007. Presso lo stesso Dipartimento risulta operativo sullo stesso tema anche la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, istituita con decreto del 30 ottobre 2007.

¹⁴⁰ Istituito con decreto del 18 gennaio 2007 presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

¹⁴¹ Costituita il 14 marzo 2000 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata riconvocata il 27 febbraio 2007 presso il Ministero della Solidarietà Sociale.

¹⁴² Ad esempio, sono stati chiamati a far parte del Tavolo Interministeriale di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile il Coordinamento PIDIDA, Italianats, Manitesse, Save the Children Italia.

¹⁴³ La Commissione parlamentare per l'infanzia è composta da un numero pari di deputati e senatori; ha compiti di indirizzo e di controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e riferisce alle Camere almeno una volta l'anno sui risultati della propria attività formulando osservazioni e proposte sulla vigente legislazione, con particolare attenzione all'adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale. La Commissione esprime un parere sul Piano di azione per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

¹⁴⁴ Si veda, Seminario di studio del 25 giugno 2007 *Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, organizzato in collaborazione con l'UNICEF Italia; il Seminario del 29 ottobre 2007 *La violenza sui bambini e sulle bambine* in collaborazione con Save the Children Italia e la presenza dell'esperto indipendente delle Nazioni Unite che ha curato lo Studio globale sulla violenza sui bambini, Paulo Sérgio Pinheiro; i seminari del 16 luglio e 8 ottobre 2007, *Adozione e affidamento: proposte a confronto*, nonché il ciclo di seminari *Bambini, adolescenti e media* avviato il 3 dicembre 2007 con il Seminario *Bambini e adolescenti sulla carta stampata* e proseguito il 29 gennaio 2008 con *Bambini, Adolescenti e valore del libro*.

Atti disponibili sul sito www.parlamento.it/bicamerale/infanzia/2830/2900/sommariobicamerale.htm

¹⁴⁵ Indagine conoscitiva in materia di adozione, affidamento familiare e sostegno a distanza; indagine conoscitiva in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

¹⁴⁶ Il resoconto stenografico dell'audizione è disponibile al link www.parlamento.it/documenti/repository/adolescenza-008d.PDF

¹⁴⁷ Associazioni del Gruppo di lavoro sulla partecipazione dei ragazzi e delle ragazze del Coordinamento PIDIDA.

¹⁴⁸ Si ricorda che la Commissione parlamentare per l'infanzia della XV legislatura si è insediata ufficialmente il 25 ottobre 2006 con l'elezione della Presidente, dei due Vice Presidenti e dei due Segretari.

¹⁴⁹ Le Osservazioni conclusive del 2006 sono state tradotte in collaborazione con UNICEF Italia e sono disponibili sul sito www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT. Si segnala però che esse non sono disponibili sul sito *web* del Ministero degli Affari Esteri, sede del CIDU.

¹⁵⁰ Il 25 giugno 2007 una delegazione del Gruppo CRC ha incontrato i componenti del CIDU per illustrare loro i contenuti del 3° Rapporto CRC. Una delegazione del Gruppo CRC è stata anche invitata, in data 4 febbraio 2008, ad un incontro per la Preparazione della discussione del XIV-XV Rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione della Convenzione ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale (Ginevra, 20-21 febbraio 2008).



Rispetto a **CICLOPE**, invece, si evidenzia come, pur essendo l'organo formalmente attivo e pur essendo stata nominata nel 2005 la Consulta delle associazioni, esso risulta non essersi più riunito in sede plenaria dal febbraio 2007, e le associazioni della Consulta mai convocate.

Si ricorda poi che con la Legge 38/2006 sono stati creati due nuovi organismi. Il **Centro nazionale per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete Internet** istituito presso il Ministero dell'Interno, la cui struttura è stata inaugurata nel febbraio 2008. Non è stata invece formalizzata la costituzione dell'altro organismo previsto dalla Legge 38/2006, l'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pedo-pornografia minorile**, insediato presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonostante esso sia stato disciplinato in modo organico con Regolamento del Ministro per le Politiche della Famiglia¹⁵¹ entrato in vigore il 5 gennaio 2008. L'Osservatorio dovrebbe predisporre un Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che costituisce parte integrante del Piano Nazionale Infanzia.

Infine, per quanto concerne il **coordinamento tra Stato centrale e Regioni**, si segnala, la mancata definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LIVEAS)¹⁵², in violazione del principio di non discriminazione in quanto si rischia di attuare i diritti in maniera difforme a seconda della Regione in cui vivono i minori¹⁵³, nonché la mancata valorizzazione del potenziale ruolo che sia la Conferenza Stato-Regioni sia la Conferenza delle Regioni e Province Autonome potrebbero assumere nell'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Sarebbe pertanto 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'adolescenza¹⁵⁴. Nel rapporto tra Stato e Regioni, infatti, la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, è la conseguente potestà legislativa esclusiva delle

Regioni in materie come le politiche sociali, ha rappresentato un elemento di attrito con il Governo centrale.

Infine, si segnala positivamente che il Regolamento di riordinamento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha previsto¹⁵⁵ 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.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo** di individuare un unico Ente cui ricondurre il coordinamento delle politiche relative ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, evitando che le relative azioni di programmazione, attuazione, monitoraggio, siano affidate a più Enti/Ministeri senza che sia garantito tra essi un effettivo raccordo, ed assicurare le risorse economiche ed umane necessarie, la pubblicità dei lavori e dei documenti prodotti, prevedendo l'apertura verso le associazioni in veste di membri permanenti e/o con ruolo consultivo;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di assicurare, anche attraverso adeguato risorse economiche, la continuità del lavoro e la riunione periodica dei diversi gruppi di lavoro del neo convocato Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, prevedendo i necessari meccanismi di raccordo con il livello regionale e il coinvolgimento strutturato dei ragazzi/e nei lavori dell'Osservatorio;
3. 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.

¹⁵¹ DM 240/2007.

¹⁵² La definizione dei LIVEAS è prevista dall'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (modificato con Legge Cost. 3/2001) e introdotta in seguito all'entrata in vigore della Legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

¹⁵³ Cfr. UNICEF Italia Follow up del documento *Un impegno per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* Roma, marzo 2008, disponibile on-line www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/DPagina/4329

¹⁵⁴ 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».

¹⁵⁵ Art. 1 comma 4 DPR 103/2007.