MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

3. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE E TRA ISTITUZIONI E ONG

5. Il Comitato accoglie con favore anche le seguenti misure istituzionali e di indirizzo:

a. il rinnovo del mandato dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nel 2010

e. l'istituzione del Comitato di delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani (2007), della Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (2007) e dell'Osservatorio nazionale sulla tratta di esseri umani (2007).

8. Il Comitato è preoccupato che il trasferimento dei poteri dagli enti di governo centrali a quelli regionali, fino agli organi più decentrati, possa portare a un'applicazione non uniforme della Convenzione a livello locale. In questo contesto, infatti, teme che si trovino a coesistere diversi meccanismi di coordinamento, tra cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che potrebbe non disporre del mandato appropriato per coordinare in modo efficace gli indirizzi e i programmi dei molti organismi che operano per l'applicazione dei diritti dei minori. Il Comitato è preoccupato inoltre per la mancanza presso la Conferenza stato-regioni di un gruppo di lavoro per il coordinamento della pianificazione e dell'applicazione delle politiche riguardanti i diritti dei minori.

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, punti 5-8-9

L'attuale **Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** è stato costituito con il Decreto congiunto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 Maggio 2011, che ha nominato i suoi nuovi componenti e i membri del Comitato Tecnico Scientifico del Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'Adolescenza (di seguito CNDA). I precedenti componenti avevano concluso il loro mandato con la stesura del III Piano Nazionale Infanzia 2010-2011.

L'Osservatorio ha di fatto ricevuto un mandato di poco più di un anno, essendo stato nominato nel maggio 2011, convocato per la prima volta nel luglio 2011 e avendo come fine mandato novembre 2012. Il suo compito è esclusivamente quello di monitorare l'attuazione dell'ultimo Piano Nazionale, operando in coordinamento con il Comitato Tecnico scientifico del CNDA e con il contributo operativo del Centro stesso. Questo mandato, sia in termini di contenuto sia di tempistica, rappresenta **il primo nodo critico: non consente di andare oltre il monitoraggio e di lavorare per la stesura di un nuovo PNI** reiterando, di fatto, il mancato rispetto dei termini previsti per legge per la stesura e l'approvazione del nuovo Piano. Se gli attuali membri dell'Osservatorio non verranno riconfermati, la costituzione di un gruppo di lavoro *ex novo* per la stesura del nuovo Piano determinerà infatti un ulteriore slittamento dei tempi, determinando così per il 2012 e il 2013 la mancanza di un PNI.

Altra criticità è **l'assenza di un collegamento strutturato e quindi di un coordinamento tra l'Osservatorio e le altre figure istituzionali incaricate di monitorare lo stato di attuazione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza** (ad esempio il Garante nazionale e i Garanti regionali).

Inoltre, come segnalato dalle associazioni, pur essendone membri, **non tutti i Ministeri prendono regolarmente parte alle riunioni dell'Osservatorio,** depauperando così il lavoro dello stesso.

Un'altra grave difficoltà da segnalare è che, pur essendo il monitoraggio l'obiettivo dell'Osservatorio, vi è una **difficoltà cronica e strutturale nel recuperare i dati necessari** ad effettuare lo stesso.

Altro nodo rilevante e critico riguarda la **partecipazione dei ragazzi**. Nonostante le proposte formulate anche dalle associazioni[70], alla data attuale non si è concretizzato alcun percorso di partecipazione dei bambini e dei ragazzi ai lavori dell'Osservatorio, neanche nella modalità

70 In particolare si segnalano le proposte del Coordinamento PIDIDA.

dell'audizione. Il Piano Nazionale vigente prevede una sola azione in cui è prevista la partecipazione dei bambini e dei ragazzi anche nei meri termini dell'ascolto. Il Governo avrebbe dovuto garantire che tutte le agenzie educative e le istituzioni che si occupano d'infanzia ponessero in atto prassi volte a facilitare l'ascolto. L'Osservatorio, in questa fase di monitoraggio, non ha riscontrato dai dati raccolti sinora dai Ministeri (al momento della stesura del presente Rapporto si è ancora in attesa di quelli dalle Regioni) interventi nella direzione prevista dal Piano e quindi atti a sviluppare la pratica dell'ascolto di bambini e ragazzi.

Per quanto riguarda poi **gli altri organismi di coordinamento**, occorre sottolineare che permane la **sovrapposizione di più Ministeri** 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[71]. Permane quindi il **moltiplicarsi**[72] **dei luoghi di coordinamento sulla promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, continuando così a persistere lentezza, sovrapposizione e carenza di efficacia ed efficienza nella adozione e realizzazione delle politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Per quanto concerne **il tema della tratta**, rispetto agli organismi citati nelle Osservazioni Conclusive del Comitato ONU, si rileva che continua ad operare **la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento**, istituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Con Decreto 11 ottobre 2010 è stato nominato un nuovo Presidente[73] della suddetta Commissione. Nel 2010 la Commissione ha deliberato l'istituzione di un Tavolo Tecnico[74] al fine di elaborare un Piano Nazionale d'Azione contro la tratta e «Linee Guida» per armonizzare i diversi interventi messi in campo per il sostegno e la protezione delle vittime della tratta, con conseguente definizione di un «sistema nazionale di *referral*». Il Piano non è stato ancora definito al momento della stesura del presente Rapporto. Rispetto all'**Osservatorio nazionale sulla tratta di esseri umani**, si rileva che la banca dati informatizzata relativa alle vittime inserite nei programmi di assistenza ed integrazione sociale promossi e co-finanziati dal DPO (SIRIT) è attiva dal gennaio 2011. L'attuale ministro ha inserito tra i punti del suo programma il rilancio delle attività dell'Osservatorio.

Così come evidenziato nel 2° Rapporto Supplementare del 2009, continua a non essere in funzione **l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi**, e continua a mancare una banca dati aggiornata e un meccanismo istituzionale di monitoraggio e *reporting* regolare che permetta di avere una conoscenza qualitativa e quantitativa del fenomeno in Italia.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile[75], istituito con la Legge 38/2006, opera presso la Presidenza del Consiglio di Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità. Nel regolamento si specifica che l'Osservatorio ha il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relative alle attività svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni, per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. Con proprio Decreto del 30 marzo 2011 e successive integrazioni, il Ministro *pro tempore* per le Pari Opportunità ha provveduto a nominare

71 Nel Governo Monti si segnala in particolare che dal neo Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione dipende il Dipartimento per le politiche della famiglia, e lo stesso Ministro presiede la Commissione per le Adozioni Internazionali; nonché il Dipartimento per le pari opportunità (con avvalimento della struttura da parte del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali); nonché ha competenza in materia di cooperazione («Il ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione esercita le funzioni d'indirizzo, promozione e coordinamento dell'attività dei ministeri che hanno competenza in materia di aiuto pubblico allo sviluppo, in particolare del Ministero degli Affari Esteri»).

72 Rispetto al moltiplicarsi dei luoghi di coordinamento si segnala ad esempio come il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione Centrale per i diritti civili la cittadinanza e le minoranze eserciti un'azione di coordinamento, di consulenza e di impulso delle attività delle Prefetture in materia delle fragilità sociali. In particolare le Prefetture hanno stipulato diversi protocolli d'intesa con gli Enti Locali, le associazioni private, le Asl, le Autorità Giudiziarie e le Forze dell'Ordine per affrontare le tematiche legate ai minori sotto vari aspetti quali abuso, maltrattamenti, sostegno alle famiglie, abbandono scolastico, bullismo, ricongiungimenti familiari, inclusione sociale per minori immigrati, tratta e riduzione in schiavitù, alcool e droga.

73 Disponibile su http://pariopportunita.gov.it/index.php/organismi-collegiali/commissione-per-il-sostegno-alle-vittime-di-tratta-violenza-e-grave-sfruttamento

74 Al Tavolo tecnico, presieduto dal Dipartimento per le Pari Opportunità, partecipano rappresentanti della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, dei Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, della Direzione Nazionale Antimafia, dei Ministeri maggiormente interessati al fenomeno, di alcune Istituzioni a rilevanza nazionale (Associazione Nazionale Comuni d'Italia, Unione Province Italiane), di organismi di coordinamento del privato sociale (CNCA, Caritas Italiana), nonché esperti.

75 http://pariopportunita.gov.it/index.php/organismi-collegiali/osservatorio-per-il-contrasto-della-pedofila-e-della-pornografia-minorile

i componenti dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile che ha iniziato ufficialmente la propria attività il giorno 5 maggio 2011, in concomitanza con la giornata nazionale contro la pedofilia. Considerato il recente avvicendamento governativo, si è reso necessario procedere al **rinnovo delle nomine dei componenti dell'Osservatorio**. Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità sta ultimando in tal senso le consultazioni con le Amministrazioni coinvolte per individuare i nuovi componenti e consentire all'Osservatorio di riprendere i lavori. Per quanto riguarda **la relazione tecnico-scientifica annuale** dell'Osservatorio a consuntivo delle attività svolte, essa è stata pubblicata, nel maggio 2010, come parte integrante della Relazione al Parlamento sull'attuazione della Legge 269/ 1998, **riferita al periodo Luglio 2007 - Marzo 2010**[76]**.** Il DPO sta ultimando l'acquisizione del materiale per la redazione della nuova Relazione al Parlamento che si riferirà al periodo **aprile 2010 - settembre 2011,** in cui sarà contenuta, anche la relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte. Infine per quanto concerne **i fondi a disposizione dell'Osservatorio** nel 2° Rapporto Supplementare del 2009 si metteva in evidenza che le somme[77] ad esso attribuite «non sono state ancora utilizzate». Le somme erano quindi nella disponibilità di spesa del Dipartimento per le Pari Opportunità, inserite in appositi capitoli di bilancio[78]. Parti di tale somma sono state di recente impegnate per l'**Avviso pubblico 1/2011** per la concessione di contributi per il sostegno a progetti pilota per il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale, previsto nella Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2011 del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità per un totale di **2.800.000,00.**

A livello regionale si evidenzia che l'effettiva istituzione di un **Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza interessa soltanto sei Regioni** su venti (Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto)[79].
Si segnala infine il permanere della **mancanza all'interno della Conferenza Stato-Regioni,** come notato con preoccupazione dal Comitato ONU, di un gruppo di lavoro/comitato con funzioni di raccordo rispetto alla programmazione e all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza[80].

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda[81]**:**

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di assicurare anche attraverso adeguate risorse economiche la continuità del lavoro dell'Osservatorio nazionale prevedendo: un mandato congruo in termini di tempo e contenuto per comprendere non solo il monitoraggio ma anche la stesura di un nuovo PNI per evitare il perpetrarsi di discontinuità e ritardo; il necessario raccordo formalizzato tra l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i Garanti e gli Osservatori Regionali, gli altri Organismi istituzionali di coordinamento sull'infanzia e l'adolescenza; strumenti adeguati per formalizzare e garantire la partecipazione dei bambini e ragazzi nei lavori dell'Osservatorio;

76 Disponibile su http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/Il_Dipartimento/Osservatorio_pedofilia/relazione_al_parlamento_def.pdf

77 I fondi destinati all'Osservatorio, ammontavano a 1.500.000 per il 2006 e 750.000 per ciascuno degli anni 2007 e 2008. La Legge Finanziaria 2008 metteva però a disposizione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia ben 6.000.000 Art. 1 comma 1 lett. g), Decreto del 22 gennaio 2008.

78 «Diritti in crescita. Terzo e quarto Rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia» (in seguito Rapporto governativo), 2009, Istituto degli Innocenti, pag. 194: «è in fase di pianificazione la realizzazione di campagne di sensibilizzazione indirizzate al grande pubblico, fornendo informazioni sul fenomeno dello sfruttamento sessuale e sull'abuso sessuale dei minori e sulle misure di prevenzione che possono essere prese» e «tali attività verranno finanziate attraverso gli stanziamenti previsti in un apposito capitolo di spesa relativo alle spese per le attività di contrasto alla pedofilia» la cui gestione è attribuita al DPO. Inoltre risulta che, poiché il progetto di costituzione della banca dati dell'Osservatorio «è ancora nella fase di completamento dello studio di fattibilità» le somme ad esso attribuite «non sono state ancora utilizzate».

79 Aggiornamenti ricevuti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Nel 2° Rapporto Supplementare si specificava come l'istituzione avesse interessato 15 Regioni, ma che solo 11 avessero dato concretamente vita a specifiche esperienze (ad aprile 2008 ne funzionavano attivamente 6). Per un approfondimento si veda Belotti V. (a cura di), Osservatori «minori». Le esperienze regionali per la conoscenza dell'infanzia e dell'adolescenza, in «Prospettive Sociali e Sanitarie» n. 20/2008.

80 Facoltà prevista dall'art. 7, comma 2, D.lgs. (D 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»).

81 Alcune raccomandazioni sono simili a quanto già richiesto nel precedente Rapporto del 2009, poiché purtroppo non si sono verificate le modifiche richieste.

2. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** la ridefinizione dei compiti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in modo da creare un sistema articolato e presente in ogni Regione in grado di risolvere la carenza cronica di flussi informativi regionali e locali sulla condizione dell'infanzia, sui servizi ad essa dedicata e sulla spesa effettivamente sostenuta.
3. Alla **Conferenza Stato-Regioni** di dotarsi di un gruppo con funzioni di raccordo per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza o almeno di dedicare, annualmente, delle sedute ai diritti dei bambini e degli adolescenti.