Capitolo II

PRINCIPI GENERALI DELLA CRC

1. LA PARTECIPAZIONE DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE, DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE (ART. 12 COMMA 1 CRC)

> 2. Alla luce dell'articolo 12 della Convenzione e del Commento generale del Comitato n. 12 (2009) sul diritto dei minori di essere ascoltati, il Comitato raccomanda che l'Italia esegua quanto indicato di seguito:
> c) implementi misure atte a garantire che i minori partecipino alla formazione delle leggi e delle decisioni politiche che li riguardano, compreso il rafforzamento dei Consigli dei ragazzi, mediante strutture di supporto regionali o nazionali.
> *CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 2, lett. c)*

L'ascolto delle opinioni delle persone di minore età e il loro riconoscimento come "soggetti" e non "oggetti" di diritto implica e presume cambiamenti nelle strutture politiche, sociali, istituzionali e culturali. La mancanza di strategie definite e di uno sviluppo non estemporaneo di competenze sulla partecipazione in Italia è speculare al ritardo culturale complessivo riguardante il concetto stesso di diritti.
Tra il 2012 e l'inizio del 2013 rilevanti documenti internazionali si sono aggiunti alle raccomandazioni del Comitato ONU e al Commento Generale n. 12[1], confermando l'importanza della partecipazione come "sfida" sia per il benessere "qui e ora" sia per lo sviluppo civico e personale di bambini ed adolescenti:

1. Raccomandazione del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla partecipazione dei bambini e dei giovani di età inferiore ai 18 anni – rec (2012)2[2];
2. Raccomandazione della Commissione UE: *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*[3];
3. Commento Generale n. 17 del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (art. 31, diritto al gioco)[4].

A livello nazionale, si riporta il Rapporto sui Garanti in Italia e l'accento posto sul loro ruolo di promozione della partecipazione[5]. Questa documentazione arricchisce quanto già pubblicato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA) sull'argomento[6]. Nonostante quanto citato nei precedenti Rapporti CRC[7] indichi la capacità di alcuni soggetti[8] di operare in modo competente e scientifico nel campo della partecipazione, si sottolinea ancora una volta – in coerenza con le Osservazioni Conclusive del Comitato ONU del 2011 "*la mancanza di una consultazione sistematica dei minorenni durante la procedura di formazione delle leggi e delle decisioni che li riguardano, a livello nazionale, regionale o locale e l'assenza di direttive più specifiche sulla partecipazione dei minorenni allo sviluppo dei futuri piani di azione che li riguardano*"[9].
Tale disattenzione è coerente con due fenomeni registrati già a partire dal 2005 e via via crescenti: la diminuzione dei fondi e degli interventi e il loro spostamento dalla promozione dell'infanzia/adolescenza al disagio e all'emergenza (sin dal passaggio dalla Legge 285/1997 alla Leg-

1 Si veda www.infanziaediritti.net/web/pdf/commentogenerale/Commento%20n.12.pdf.
2 In italiano disponibili sul sito, www.piattaformainfanzia.org/news_detail.php?id=8756; testo integrale disponibile al link, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1927229.
3 Raccomandazione del 20/2/2013: news-europa.eu/portal/index.php/economy-finance-tax/item/43772-commission-recommendation-of-2022013-investing-in-children-breaking-the-cycle-of-disadvantage.
4 Disponibile al link, www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc.
5 Seminario del 15/2/2013, organizzato da *Innocenti Research Centre* e Istituto degli Innocenti: www.minori.it/minori/garanti-per-linfanzia-in-italia-il-quadro-attuale-e-le-prospettive-future.
6 Si veda il sito www.minori.it/ricerca-documenti/results/partecipazione, ed in particolare il Quaderno n. 50 del 2011 centrato sulla partecipazione al link www.minori.it/minori/quaderno-50-costruire-senso-negoziare-spazi.
7 Tutti i Rapporti del Gruppo CRC sono disponibili al link: http://www.gruppocrc.net/-documenti-.
8 Si citano come esempi: studi, pubblicazioni ed iniziative del CNDA (www.minori.it), dell'associazione CAMINA (www.camina.it), della Cooperativa ABCittà di Milano (www.abcitta.org), realizzate con la Legge 285/1997 (i rapporti sull'attuazione della Legge sono disponibili su www.minori.it), del progetto CNR "Città dei bambini" (www.cittadeibambini.org) e da network, tra i quali il PIDIDA (www.infanziaediritti.it). Circa il ruolo dei Garanti rispetto alla partecipazione si veda il Rapporto citato in nota 5.
9 CRC/C/ITA/CO/3-4, ottobre 2011, punto 27 lettera c). Disponibile al link, http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/OSSERVAZIONI_COMITATO_IN_ITALIANO_2011-3.pdf.

ge 328/2000)[10] e la progressiva diminuzione dell'attenzione alla partecipazione in campo educativo, nell'elaborazione di politiche e progetti e nelle politiche nazionali e locali.
La partecipazione era ampiamente presente nella bozza 2009 del Piano Nazionale Infanzia (PNI), con 10 azioni riferite a 6 linee generali[11]. Il Governo rinviò la presentazione del PNI, prevista in occasione della Conferenza Nazionale Infanzia e Adolescenza del 18/20 novembre 2009, per verificarne la coerenza con gli orientamenti governativi, in quanto "*i minori di età vi erano troppo spesso rappresentati a prescindere dalle relazioni familiari, vi era scarso spazio dato al tema della sussidiarietà e nel contempo erano troppo impegnative le iniziative proposte per lo sviluppo della partecipazione dei bambini e degli adolescenti*"[12].
La partecipazione fu infine accorpata ad altri temi nel PNI[13] in un'ottica di centralità della famiglia[14], mantenendone la promozione per gli adolescenti[15] nei servizi socioeducativi e a scuola, per gruppi di giovani/anziani e l'ascolto a scuola e in famiglia[16]. Invece nel monitoraggio del PNI realizzato dall'Osservatorio nazionale sull'infanzia e adolescenza il tema della partecipazione è ricorrente ed è presente in ben 14 schede sulle azioni[17], di cui solo due riportano azioni concrete[18], mentre tutti gli altri richiami citano la partecipazione come "criterio" per il miglioramento dei servizi.
Si riportano di seguito le criticità e le aree di sviluppo espresse dal Rapporto di monitoraggio sul tema[19]: tra le **criticità**, si sottolinea "*la mancanza di politiche generali improntate alla partecipazione che si configura più spesso come un "principio generale", senza trovare nelle politiche centrali e locali una concreta applicazione pratica*"; tra le **prospettive di sviluppo** sarebbe importante: "*ridefinire il concetto di "partecipazione" attraverso una declinazione di tale principio generale, in atti e azioni che rendano concreti ed efficaci il coinvolgimento e il diritto all'ascolto dei ragazzi*".
Lo stesso Rapporto ricorda che il "diritto all'ascolto", di cui all'art. 12 della CRC, è spesso considerato solo in ambito giudiziario e che la partecipazione come azione pro-attiva degli adulti in un contesto di riconoscimento di soggettività dei minorenni stenta ad entrare nella cultura generale.
Nel corso dell'ultimo anno, si rilevano invece diverse iniziative sulla partecipazione ad opera dell'associazionismo e delle reti del Terzo Settore[20], l'avvio di un focus di ricerca sulle esperienze di partecipazione del CNDA[21]; specifiche ricerche e azioni di partecipazione con mino-

10 Per approfondimenti, si rimanda al Capitolo 1, paragrafo "Politiche Sociali per l'infanzia e l'adolescenza" e al rapporto sui 10 anni di attuazione della Legge 285/1997: www.minori.it/quaderno-47, in cui si evidenzia come le iniziative connesse all'attuazione dell'art. 7 della suddetta Legge (iniziative di partecipazione e attuazione dei diritti) siano state fortemente compresse nel passaggio all'attuazione della Legge 328/2000, che ha spostato il focus degli interventi sul versante del contrasto al "disagio sociale".
11 Il documento programmatico di indirizzo sulla partecipazione è tuttora disponibile sul sito del CNDA www.minori.it/sites/default/files/1_Partecipazione_gruppo_di_lavoro.zip
12 Per approfondimenti in merito alla redazione del PNI si veda: Cittadini in Crescita 3/10, pag. 32: http://www.minori.it/minori/cittadini-crescita-32010
13 http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Terzo_Piano_nazionale_Infanzia.pdf, promulgato infine il 21/1/2011
14 Il rinvio del PNI ed il timore per la sottostima della partecipazione e dell'intercultura fu oggetto di dibattito pubblico www.arciragazzi.it/index.php?option=com_content&view=article&id=133:i-progetti-piu-recenti46&catid=71&Itemid=22; www.fenalc.it/news/show/99 e www.cgil.it/DettaglioDocumento.aspx?ID=12570), www.cnca.it/images/stories/cnca-nazionale/campagne_e_cartelli/conferenza_infanzia_-_batti_il_cinque.pdf; www.unicef.it/doc/1675/unicef-e-associazioni-plaudono-avvio-iter-verso-piano-nazionale-infanzia.htm).
15 Scheda A13 del PNI, capitolo circa il consolidamento della rete integrata dei servizi/contrasto all'esclusione sociale.
16 Scheda C04 del PNI, capitolo riferito ai patti intergenerazionali.
17 Si veda il Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del terzo Piano nazionale per l'infanzia, pubblicato il 29 febbraio 2013, disponibile su www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia, nonché le "schede azioni": www.minori.it/sites/default/files/schede_azioni.pdf. In particolare, si segnala che la partecipazione è stata citata in diversi Capitoli del PNI riguardanti differenti temi: Minori disabili (A06), Accoglienza minori fuori dalla famiglia (A10), Misure per Adolescenti (A13), Partecipazione in ambito scolastico (A14), Partecipazione in Area Penale (A15), Rete servizi prevenzione e cura di abuso (A16), Garante nazionale (B04), Tutela e Protezione da abusi (B06), T.U. leggi e norme su Infanzia e Adolescenza (B08), Azioni per i minorenni disabili (B07), Affidamento famigliare e accoglienza (B09), Pornografia minorile (B10), Costruire rapporti fra generazioni (C03), Promuovere l'ascolto dei minorenni (C04).
18 Si vedano le sopracitate Azioni C03 e C04.
19 Si veda "*Rapporto di sintesi*", op. cit, link citato: www.minori.it/sites/default/files/rapporto_monitoraggio_piano_infanzia.pdf, pag. 45.
20 Dopo l'esperienza degli "Sati Generali della Partecipazione", il rilancio del progetto "Partecipazione" del Pidida Nazionale, centrato sul focus delle relazioni fra bambini/ragazzi in situazioni di partecipazione e gli adulti di riferimento, su www.infanziaediritti.it.
21 Seminario svoltosi a Firenze il 5 ottobre 2012.

renni fuori dalla famiglia naturale[22]; la presenza di iniziative territoriali connesse ai Consigli Comunali dei Ragazzi[23]. Si cita in questa sede anche il tema dei "Livelli Essenziali", che oltre all'interesse di reti di associazioni[24] ha visto la produzione di un documento di macro-obiettivi di servizio da parte della Conferenza delle Regioni e l'avvio di un approfondimento con il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nel 2013[25]; si rileva che la partecipazione non è ascrivibile alle "prestazioni" e "servizi", quindi al momento è assente dal documento della Conferenza delle Regioni.

La varietà e l'articolazione delle iniziative ripropongono la necessità di sintesi e coordinamento[26], richiamata anche dall'Osservatorio e aggravata dall'abbandono a livello nazionale/istituzionale delle *Child Friendly Cities*[27]. Si rileva infine nel 2012 lo scioglimento dell'Associazione delle Città Amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza, che ha affidato all'ANCI il suo patrimonio esperienziale[28].

Rispetto ai 14-17enni, l'ISTAT riporta **dati sulla partecipazione a riunioni di vari tipi di associazione**[29], con serie storiche dal 1993 al 2013[30]: non più del 9% dei minorenni di questa fascia d'età nel 2012 ha partecipato a riunioni di associazioni, mentre non vi sono dati per i minori di 14 anni[31].

Per quanto riguarda **la partecipazione dei minorenni a scuola**[32], si segnala che non vi sono state evoluzioni e questa rimane un'area da sviluppare[33]. Mancano infine le Linee Guida e la raccolta delle buone prassi per **la partecipazione dei minorenni fuori dalla famiglia**.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** e al **CNDA** di raccogliere e diffondere documenti internazionali e nazionali, dati, leggi, pubblicazioni, buone prassi su questa tematica, in relazione agli esiti dei monitoraggio del PNI e funzionalmente alla redazione del prossimo Piano e all'aggiornamento/miglioramento degli indicatori ISTAT oggi disponibili sulla partecipazione;
2. Al **Governo** e alla **Conferenza delle Regioni**, di definire i Livelli Essenziali anche sulla partecipazione, coinvolgendo l'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, il Terzo Settore, i Garanti nazionale e regionali;
3. All'**Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**, ai **Garante nazionale** e **regionali,** alla **Commissione Parlamentare Infanzia e Adolescenza** di prevedere specifiche azioni di promozione della partecipazione nel prossimo PNI ascoltando direttamente gruppi di bambini e ragazzi.

22 Si vedano: "*Coinvolti di Diritto: la voce di bambini e ragazzi in percorsi di cura e protezione*", esperienza veneta del 2012 (www.minori.it/sites/default/files/pubblicazione_coinvolti_di_diritto.pdf) e l'esperienza di riscrittura degli standard di accoglienza con i bambini a cura di SOS Villaggi dei Bambini nell'ambito del progetto "quality4children" (www.sositalia.it/sos-informa/focus/focus-quality-4-children/pages/default.aspx).

23 Sono numerose le esperienze locali di CCR. Tra queste si citano l'incontro dei CCR della Liguria (Genova, Palazzo Ducale, 31/5/2012: su www.youtube.com alla voce "Genova, Palazzo Ducale: ecco i "consigli comunali" dei ragazzi", a cura di Arciragazzi e Pidida Liguria) e la progettualità avviata dal Comune di Milano per la realizzazione di Consigli dei Ragazzi in tutte le 9 Zone cittadine (www.ragazzinzonamilano.it; www.agenziadeiragazzi.net).

24 Nel 2012 è proseguito l'approfondimento della rete Batti il Cinque sui "Livelli Essenziali concernenti i diritti civili e sociali" anche per la partecipazione www.cnca.it/attivita/campagne-e-reti.

25 Per un approfondimento sui Livelli Essenziali si veda Capitolo 1, paragrafo "Politiche Sociali per l'infanzia e l'adolescenza".

26 Si cita a questo proposito l'idea di Linee Guida per la partecipazione, espressa nella bozza iniziale dell'ultimo PNI.

27 Si veda oltre Capitolo VI, paragrafo "Il diritto al Gioco": le CFC mettono al centro il tema della partecipazione.

28 www.camina.it. Il 98% degli aderenti all'Associazione erano Enti Locali, quindi la sintesi delle esperienze all'interno di ANCI ha una sua coerenza che può portare alla valorizzazione del patrimonio esperienziale maturato.

29 Per approfondimento si veda il Capitolo III, paragrafo "Diritto di associazione".

30 http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_PARTECIPSOCIALE.

31 Si rimanda al Capitolo III, paragrafo "Diritto di associazione" per un'analisi più compiuta dei dati.

32 Si citano: l'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione", che nel primo documento di indirizzo dà importanza alla partecipazione (www.indire.it/lucabas/lkmw_file/Cittadinanza_e_Costituzione///indirizzo1.pdf) e la proposta Unicef delle "scuole amiche dei bambini" (www.unicef.it/doc/4111/i-nove-passi-verso-una-scuola-amica-dei-bambini.htm).

33 Si vedano i precedenti Rapporti CRC: www.gruppocrc.net.