



# Capitolo I

## MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC

### 1. POLITICHE SOCIALI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

8. Il Comitato ONU 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. [...] 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:

b) Sviluppi meccanismi efficaci per garantire un'applicazione coerente della Convenzione in tutte le Regioni, rafforzando il coordinamento tra il livello nazionale e regionale e adottando standard nazionali quali ad esempio i Livelli Essenziali per l'erogazione dei servizi sociali (*Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali – LIVEAS*).

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 8 e 9<sup>1</sup>*

Il presente paragrafo sintetizza quanto più ampiamente descritto nell'approfondimento reperibile sul sito del Gruppo CRC<sup>2</sup>. L'argomento delle Politiche Sociali è infatti non solo strategico, ma risulta anche essere una delle principali carenze dell'intero sistema riferito all'infanzia e all'adolescenza, sotto il profilo delle risposte di welfare, per l'impossibilità di rintracciare un sistema organico e/o confrontabile di norme, fonti, enti, interlocutori istituzionali, a cui poter fare riferimento, e – in ultimo – per la sostanziale non afferenza del sistema stesso, preso nella sua interezza, alla CRC.

Come già affermato nel Rapporto 2013, la presente analisi parte dalla constatazione dell'assenza di un sistema di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, inteso come quadro coerente di

leggi, norme, procedure, imputazioni di ruoli e responsabilità, risorse. Il “Fondo Nazionale Infanzia” (FNI), ancora oggi così nominato nella Legge di Stabilità 2014<sup>3</sup>, è ormai solo una parte residua e minimale del Fondo istituito con la Legge n. 285/1997<sup>4</sup>, valido unicamente per le 15 città cosiddette riservatarie<sup>5</sup>, con conseguenti disuguaglianze nell'allocatione delle risorse; tale Fondo, peraltro, era già previsto nel Piano di Azione Infanzia e Adolescenza del 1997<sup>6</sup>.

Lo stesso Piano Nazionale Infanzia (PNI), dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, è divenuto *de facto* solo un documento di orientamento, essendosi decentrate le competenze sociali alle Regioni<sup>7</sup>.

Si richiama quanto sopra per sottolineare come in Italia fosse previsto un set di politiche che complessivamente potevano definirsi “strutturali” per l'infanzia e l'adolescenza, a cui si contrappone l'attuale **inesistenza di una visione di politiche nazionali minorili**, che già nel Rapporto 2013 abbiamo affermato inserirsi in un contesto di *default* del sistema di *welfare*. Si è infatti assistito a un decentramento delle politiche sociali verso le Regioni, senza la definizione dei LIVEAS (Livelli Essenziali delle prestazioni sociali), e alla **progressiva diminuzione delle risorse destinate alle politiche sociali** nel corso degli anni<sup>8</sup>, che hanno comportato la regressione qualitativa delle politiche minorili e delle azioni connesse, orientate quasi esclusivamente alla riproposizione di interventi “per il contrasto al disagio”<sup>9</sup>.

La disomogeneità e la frammentazione dell'**azione**

<sup>3</sup> Legge n. 147/2013: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/27/13G00191/sg>.

<sup>4</sup> Legge n. 285/1997: [www.camera.it/parlam/leggi/97285l.htm](http://www.camera.it/parlam/leggi/97285l.htm).

<sup>5</sup> Dal 2003, con l'implementazione della Legge n. 328/2000, il 70% del FNI (poco più di 100 milioni di Euro sui circa 150 milioni totali), cioè la “quota per le Regioni”, è passato per competenza nel FNPS indistinto. Si vd. il successivo paragrafo “Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza” del presente Capitolo in merito all'ulteriore taglio per la quota delle 15 città riservatarie, intervenuto in modo significativo con la Legge di Stabilità 2014.

<sup>6</sup> Vd. [www.gruppocrc.net/IMG/pdf/PIANO\\_AZIONE\\_97\\_98.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/PIANO_AZIONE_97_98.pdf).

<sup>7</sup> Si vd. il paragrafo “Il Piano Nazionale Infanzia” del presente Capitolo.

<sup>8</sup> Cfr. Rapporti CRC dal 2004 al 2013 ([www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net)) e di seguito il paragrafo “Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza”. Si vd. anche il “Dossier politiche sociali 2004-2014” della Conferenza delle Regioni: [www.regioni.it/it/show-2465/newsletter.php?id=1956&art=12333](http://www.regioni.it/it/show-2465/newsletter.php?id=1956&art=12333).

<sup>9</sup> Vd. a tal proposito le relazioni sull'attuazione della Legge n. 285/1997 ([www.minori.it](http://www.minori.it)).

<sup>1</sup> Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU e pubblicate il 31 ottobre 2011, traduzione a cura del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, disponibile su [www.minori.it](http://www.minori.it) e su [www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU](http://www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU).

<sup>2</sup> Vd. <http://www.gruppocrc.net/2-2-La-legislazione-italiana-Politiche-per-l-infanzia-e-l-adolescenza>.



**legislativa nei diversi campi correlati al “sociale”** (es. interventi contro la povertà, interventi a favore delle famiglie, interventi strutturali come la riforma ISEE) si ripercuotono direttamente e indirettamente sulle condizioni di effettiva tutela dei minorenni presenti nel Territorio italiano; come ricorda il Rapporto sull’attuazione del PNI del 29/02/2013<sup>10</sup>: “...*numerosi e frammentari interventi legislativi che, fino ad oggi, si sono susseguiti nel diritto minorile*” impongono di “*mettere ordine nel complesso panorama rappresentato dalla normativa vigente nel nostro Paese sui temi dell’infanzia*”<sup>11</sup>.

Fino al 2010 il Gruppo CRC ha posto il *focus* sulla necessità di definire i **LIVEAS** previsti dalla Legge n. 328/2000, in quanto pur in un sistema decentrato, la responsabilità diretta di adempiere agli obblighi derivanti dalla CRC è propria del Governo, come evidenziato dal Comitato ONU<sup>12</sup>. Con il 2010 il panorama è cambiato, in particolare con la **Legge n. 42/2009**<sup>13</sup>, istitutiva del **Federalismo fiscale**. Tale Legge ha dato vita a numerosi filoni di riforma, quasi tutti disattesi o solo parzialmente definiti (è fallita la Delega Fiscale e Assistenziale, mentre è stata approvata nel 2013 la Riforma dell’ISEE, di seguito approfondita). Il percorso di attuazione avrebbe dovuto prevedere una temporanea coesistenza sia delle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni, via via in diminuzione (FNPS e altri fondi), sia dell’attivazione del federalismo fiscale, fino a portare dal 2014 al sostanziale azzeramento della maggior parte dei trasferimenti dallo Stato alle autonomie e all’indipendente capacità impositiva di Regioni e autonomie locali. Tale percorso non ha avuto

l’attuazione prevista, poiché solo alcuni provvedimenti hanno avuto effettiva applicazione, e in misura peggiorativa, tanto che nel 2011 è stato “anticipato” di un anno il percorso di riduzione delle risorse per Regioni ed EELL per fare fronte alla crisi economica, senza però attivare le misure perequative previste, con il risultato di un crollo verticale delle risorse derivate disponibili per Regioni e autonomie, con l’azzeramento dei Fondi Sociali per quell’anno<sup>14</sup>, e la perdita della loro caratteristica di misura strutturale nazionale che avevano acquistato con la 328/2000.

In questo contesto lo strumento dei “**Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**”<sup>15</sup>, che superano i LIVEAS atualizzando nella prospettiva federalista (o decentrata) il principio costituzionale dell’uguaglianza dei cittadini a livello nazionale, si afferma come l’unico mezzo “strutturale” con cui lo **Stato centrale può fare fronte alla responsabilità di garantire l’uniforme godimento dei diritti da parte di tutti i minorenni sul Territorio nazionale**.

Tranne pochi casi, di seguito riportati, i Livelli Essenziali non sono stati oggetto dell’agenda dei Governi succedutisi dal 2010 al 2013, salvo sporadiche dichiarazioni di intenti<sup>16</sup> e malgrado una giurisprudenza costituzionale sempre più esplicita nell’indicare la loro centralità nel sistema di tutela dei diritti fondamentali della persona, anche in un contesto multilivello come quello italiano, caratterizzato dalla presenza di più istituzioni competenti negli ambiti di intervento interessati. Come infatti ben specificato nella Sentenza n. 297/2012<sup>17</sup>, la definizione da parte dello stato dei Livelli Essenziali delle prestazioni attinenti i diritti civili e sociali “*comporta «una forte inciden-*

10 Vd. [www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia](http://www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia).

11 *Ibidem*, p. 169.

12 Comitato ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza, Commento Generale n. 5, Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell’infanzia, punti 40 e 41: “[...] *il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega del Governo, non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato*”; e a seguire: “[...] *lo Stato che ratifica [...] la Convenzione rimane responsabile di garantire la totale attuazione della Convenzione nei territori entro la propria giurisdizione. In qualsiasi processo di devoluzione, gli Stati parte devono garantire che le autorità locali abbiano le risorse finanziarie, umane e di altro tipo necessarie per adempiere efficacemente alle responsabilità di attuazione della Convenzione*”.

13 Legge n. 42/2009: [www.parlamento.it/parlam/leggi/09042l.htm](http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09042l.htm).

14 Vd. gli Aggiornamenti dei Rapporti CRC 2011 e 2012, capitolo 1, paragrafi sulle “Politiche sociali” e sulle “Risorse”.

15 In coerenza, in particolare, con il dettato dell’art. 117 della Costituzione Italiana (lettera m) che riconosce tre livelli di sussidiarietà verticale: Stato Centrale, Regioni, Enti Locali, ciascuno con competenze distinte e/o “concorrenti”: **lo Stato** con la definizione di standard comuni a tutto il Territorio nazionale e di strumenti impositivi sul versante fiscale, affinché per loro parte **Regioni ed Enti Locali** possano reperire le risorse per il finanziamento dei servizi ai cittadini (quindi anche ai bambini, ai ragazzi e alle famiglie) con larga autonomia, anche fiscale.

16 Cfr. Sottosegretario alle Politiche Sociali Cecilia Guerra, intervista del 2012 disponibile su: [www.gruppoabele.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2719](http://www.gruppoabele.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2719).

17 Sentenza Corte Costituzionale n. 297 del 2012: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=297](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=297).



za sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni»<sup>18</sup>, tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione<sup>19</sup>, salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni»<sup>20</sup>.

**La recente riforma dell'ISEE** (Indicatore della Situazione Economica Equivalente<sup>21</sup>) si inserisce in questo quadro, definendo “livello essenziale” lo strumento di misurazione della capacità economica di persone e nuclei familiari per l'accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie agevolate e per gli interventi di diritto allo studio<sup>22</sup>, in esplicita continuità con quanto già affermato dalla Corte Costituzionale<sup>23</sup>. Nella nuova disciplina, la presenza di figli di età inferiore ai tre anni, e di figli a carico successivi al secondo nato, motiva una progressiva maggiorazione nella scala di equivalenza per il calcolo dell'ISEE, mentre nella determinazione delle componenti reddituali e patrimoniali, la presenza di più di due figli a carico determina un incremento delle principali franchigie applicabili. Nel caso in cui il figlio viva con uno solo dei genitori e l'altro genitore l'abbia riconosciuto, quest'ultimo è considerato ai fini ISEE parte del nucleo familiare; infine, vengono disciplinati i casi di situazioni di genitori non conviventi, separati ecc. coprendo un vuoto normativo precedente.

18 Sentenza Corte Costituzionale n. 8 del 2011; Sentenza Corte Costituzionale n. 88 del 2003.

19 Sentenze C.C. n. 330 e 8 (2011); n. 309 e 121 (2010); n. 322 e 124 (2009); n. 162 (2007); n. 134 (2006); n. 88 (2003).

20 Sentenza C.C. n. 10/2010, a proposito della social card, connessa agli artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione Italiana.

21 D.P.C.M. 159/2013: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/1/24/14G00009/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/1/24/14G00009/sg).

22 L'ISEE dal 1998 è stato applicato per determinare l'accesso e/o la compartecipazione a misure di sostegno ai minori e alle loro famiglie: servizi per la prima infanzia; Social Card; assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori; assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa; fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo; mense scolastiche; servizi socio-sanitari domiciliari, diurni, residenziali.

23 Sentenza Corte Costituzionale n. 297 del 2012.

A tutt'oggi il percorso sul federalismo è bloccato e il sistema complessivo di welfare che ne deriva è “destrutturato”, non più definito secondo i paradigmi precedenti e non ancora attuato secondo nuovi parametri, tanto che il tema della “riforma” della Riforma del Titolo V della Costituzione è entrato nell'agenda del nuovo Governo Italiano del 2014.

Anche a livello strutturale, la **Legge di Stabilità** è dal 2010 solo nominalmente triennale, perché previsioni di fondi e natura delle misure spesso cambiano tra due successive triennali pur riferite agli stessi anni e ciò rende impossibile ogni programmazione pluriennale, necessità invece richiamata dai precedenti Rapporti CRC e da altri soggetti, come la Conferenza delle Regioni<sup>24</sup>.

In riferimento alle recenti misure, si elencano per sommi capi i seguenti punti:

- La drammatica diminuzione di risorse verso gli Enti Locali<sup>25</sup> e il sostanziale invito agli stessi ad operare “virtuosamente” con il taglio della spesa sociale<sup>26</sup>;
- L'aumento dell'IVA al 22%<sup>27</sup>;
- La perdita della caratteristica di fondo strutturale del FNPS dal 2011, azzerato nel 2012 e solo parzialmente rifinanziato per il 2013 e 2014<sup>28</sup>;
- La chiusura con la finanziaria del 2009 del fondo finalizzato alla creazione e al sostegno di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi. Dal 2010 ad oggi eventuali fondi da destinare ai servizi educativi per bambini in età da zero a tre anni avrebbe-

24 Si vd. – come ultimo esempio – il Comunicato Stampa della Conferenza delle Regioni, 20 febbraio 2014: [www.regioni.it/it/show-welfare\\_regioni\\_chiedono\\_unintesa\\_quadro\\_per\\_le\\_politiche\\_sociali/news.php?id=335977](http://www.regioni.it/it/show-welfare_regioni_chiedono_unintesa_quadro_per_le_politiche_sociali/news.php?id=335977).

25 Si richiama in questo caso la complessa vicenda che va dall'introduzione dell'ICI al taglio dell'IMU, con una complessiva perdita di risorse da parte degli EELL.

26 Cfr. Legge n. 111/2011, art. 20 che considera un elemento di virtuosità da parte dei Comuni l'azione di recupero dei costi dei servizi a domanda individuale come ad esempio i nidi.

27 Decreto Legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modifiche dalla Legge n. 214/2011 (in S.O. n. 276, relativo alla G.U. n. 300 del 27/12/2011), ha comportato – con la clausola di salvaguardia – un aumento di un punto percentuale nel 2012 e quindi un ulteriore aumento a partire dal 1° Ottobre 2013, portando l'imposta ordinaria dal 20% al 22%.

28 Vd., oltre ai Rapporti CRC, il già citato dossier della Conferenza delle Regioni sulla spesa sociale 2004/2014: [www.regioni.it/it/show-2465/news-letter.php?id=1956&art=12333](http://www.regioni.it/it/show-2465/news-letter.php?id=1956&art=12333).



ro potuto essere stralciati dalle Regioni e Province autonome dai fondi governativi per le politiche familiari, ma data l'esiguità di tali finanziamenti statali generalmente i nidi d'infanzia e i servizi integrativi non ne hanno beneficiato e l'offerta di tali servizi non solo non è aumentata ma nel frattempo è passata dal 14,5% (2012) al 14% (2013). Solo se verrà approvata una legge che tolga i servizi educativi dal novero di quelli a domanda individuale si potrà rilanciare l'offerta e garantirne la diffusione su tutto il territorio nazionale;

- Il consistente taglio del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza (L. 285/97) per il periodo 2014/2016, rispetto a quanto previsto dalla precedente Legge di Stabilità.

In questo panorama si segnalano alcuni elementi di sviluppo e in qualche misura in controtendenza:

- La Conferenza delle Regioni (Commissione Politiche Sociali) ha elaborato dal 2011 i "Macro-Obiettivi di servizio", prodromici ai Livelli Essenziali, connessi ai costi e alle caratteristiche strutturali di quei servizi alla persona ricorrenti e fra di loro paragonabili tra le diverse Regioni<sup>29</sup>. Tali obiettivi sono stati assunti come quadro di riferimento per la pianificazione, erogazione e rendicontazione degli interventi e della spesa sociale, a partire dal FNPS 2013;
- Il lavoro avviato nel 2013 dal Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, per la definizione di una proposta di Livelli Essenziali per i minorenni connessa alla CRC, prevista per il primo semestre 2014<sup>30</sup>;
- Nel 2012 e 2013 è stato rifinanziato il Fondo per la Famiglia<sup>31</sup>, anche se si rileva nel 2013 la mancata intesa con le Regioni, perché i fondi

sono stati destinati a interventi di competenza strettamente statale<sup>32</sup>;

- Nel 2013 si è consolidato il progetto nazionale PIPPI (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione)<sup>33</sup>, promosso nel 2010 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e attuato inizialmente con una sperimentazione di 28 mesi che ha coinvolto 10 città riservatarie<sup>34</sup> (122 minorenni e 89 famiglie)<sup>35</sup>. Proposto come "sperimentazione pilota" alle 15 città riservatarie ai sensi della Legge n. 285/97, il programma PIPPI è stato esteso, per il periodo 2014/2015, ad altri 50 ambiti territoriali<sup>36</sup>. Il 5 dicembre 2013 è stato reso noto l'esito delle proposte presentate dalle Regioni e Province autonome<sup>37</sup>, le quali hanno proceduto alla stesura di appositi Protocolli di Intesa con il Ministero, assicurando come richiesto almeno il 20% del costo totale degli interventi, prevedendo formule differenziate per Regione circa il monitoraggio/formazione e l'individuazione delle esperienze, e portando la stima dei minorenni coinvolti a circa 500. L'attuazione del programma per il 2014/2015, sostenuta da Fondi FNPS (parte ministeriale) 2013, è stata confermata per ulteriori estensioni progettuali grazie all'individuazione di una quota parte dei fondi FNPS (parte ministeriale) 2014.

Si registra inoltre l'avvio nel 2014 del Gruppo di Lavoro "Infanzia, Adolescenza ed Educazione" all'interno della Consulta Welfare del Forum Nazionale del Terzo Settore.

Un elemento innovativo, già rilevato nel Rapporto 2013, è dato dall'operatività del Ministro per la Coesione Territoriale, che nel 2012 ha avviato il suo lavoro con una Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, te-

29 Servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale; servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio; servizi per la prima infanzia e a carattere comunitario; servizi a carattere residenziale per le fragilità; misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito (incluse le misure economiche erogate a livello nazionale).

30 Dal febbraio 2013 l'Ufficio del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha avviato un tavolo di lavoro con esperti e la rete "Batti il Cinque" per la definizione di una proposta di Livelli Essenziali per l'infanzia e l'adolescenza. Il documento base della rete "Batti il Cinque" è disponibile su: [www.cnca.it/attivita/campagne-e-reti](http://www.cnca.it/attivita/campagne-e-reti).

31 Per gli importi e i dati, vd. il successivo paragrafo su "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza" del presente Capitolo.

32 Per la mancata intesa, vd.: [www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news](http://www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news).

33 Vd. [www.minori.it/minori/il-progetto-pippi](http://www.minori.it/minori/il-progetto-pippi).

34 Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia.

35 Relazione finale su: [www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.P.I.%202011-2012\\_Quaderni%20Sociali\\_24.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.P.I.%202011-2012_Quaderni%20Sociali_24.pdf).

36 Decreto, Linee Guida e Formulare su: [www.lavoro.gov.it/Strumenti/bandi/Pages/20131022\\_decretodirettoriale123.aspx](http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/bandi/Pages/20131022_decretodirettoriale123.aspx).

37 Decreto del Direttore Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali n. 205 del 05/12/2013.



nutasi il 6 dicembre 2011<sup>38</sup>. A partire dalla fine del 2011, infatti, con la definizione del **Piano d'Azione e Coesione**<sup>39</sup> (PAC) e con 3 interventi successivi di riprogrammazione avvenuti nel 2012, sono state stanziare risorse economiche, **per le 4 Regioni "Convergenza" del Mezzogiorno** (Calabria, Campania, Sicilia e Puglia), a favore – tra l'altro – di interventi per l'istruzione e la promozione dei servizi di assistenza e cura della prima infanzia ("PAC Cura"). Si rilevano per il 2013 alcune preoccupazioni generali in merito alla fase attuativa:

- L'impianto progettuale mira all'implementazione di servizi in un contesto, quello del Sud, carente di infrastrutture e know-how gestionale e amministrativo; il rischio, rilevato anche da alcune parti sociali<sup>40</sup>, è quello che la mancata infrastrutturazione del sistema renda mal investite le risorse per servizi specifici, anche alla luce del fatto che tali servizi sarebbero sottoposti, una volta a regime, ai vincoli del Patto di Stabilità in ordine alla spesa corrente degli EELL, ai quali spetterebbe almeno in quota il loro finanziamento ordinario;
- L'attuazione del PAC vede come Autorità di gestione il Ministero dell'Interno<sup>41</sup>, con a capo un Prefetto. La scelta di operare con un orizzonte di infrastrutturazione territoriale attraverso servizi socio-educativi con una gestione del Ministero dell'Interno ha ricordato a molti operatori del settore il paradigma culturale preesistente alla Legge n. 285/97, ovvero l'inclusione di questi interventi nell'ambito della prevenzione della criminalità minorile, secondo il modello di cui alla Legge n. 216/91 (Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose). Le ragioni che hanno portato alla scelta del 2013 sono sicuramente differenti, ma alla luce di quanto già affermato circa la frammentazione delle norme, degli interventi e degli interlocutori, tale scelta viene stigmatizzata poiché

non porta ordine nel panorama attuale, ma anzi prevede l'entrata in scena di un ulteriore soggetto. Non essendo ad oggi disponibili ulteriori dati, si rimanda ai successivi Rapporti per un'analisi approfondita della valutazione di impatto di tali investimenti, fermo restando la considerazione che questi concernono solo quattro Regioni;

- Il 27/12/2012 sono state presentate le linee generali per l'impostazione del Piano Strategico 2014/2020<sup>42</sup>. Il successivo Accordo di Partenariato per i PAC 2014/2020 (versione 9 dicembre 2013<sup>43</sup>), nell'esplicitare le azioni per gli obiettivi tematici di intervento, dichiara la mancata definizione dei Livelli Essenziali una "*carezza prioritaria della politica ordinaria*" e prevede alcune azioni che possono sostenere e favorire il loro processo di definizione.

In conclusione, quanto esposto conferma l'attuale **default del sistema italiano di welfare**, legato alla carezza di risorse, allo spezzettamento delle funzioni riferite all'infanzia e all'adolescenza in più Ministeri, all'assenza di processi di coordinamento e di una visione strategica complessiva, soprattutto in merito alle misure per l'infanzia e l'adolescenza. Gli effetti non sono in alcun caso riconducibili a un "sistema di politiche", ma alla risultante di processi e fondi distinti, non interagenti (o tra loro male interagenti), di norme che variano senza un orizzonte comune, con tempistiche diverse e tali da rendere incoerenti o inefficaci e/o senza risorse i singoli passaggi. Nell'anno in cui molteplici interventi si ispirano alla Raccomandazione della Commissione UE 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"<sup>44</sup> ed è stata organizzata la IV Conferenza Nazionale sull'Infanzia e sull'Adolescenza<sup>45</sup>, l'attuale situazione italiana appare in controtendenza, rispetto alle indicazioni europee, e quasi completamente da ricostruire. Un richiamo finale è rivolto al DDL di riforma costituzionale presentato dal Governo in

38 Vd. [www.senato.it/documenti/repository/commissioni/commo5/documenti\\_acquisiti/La%20coesione%20territoriale%20in%20Italia%20alla%20fine%20del%202011.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/commo5/documenti_acquisiti/La%20coesione%20territoriale%20in%20Italia%20alla%20fine%20del%202011.pdf).

39 Vd. [www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/](http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/).

40 Convegno CGIL del 17 dicembre 2013 (Catania): [www.cgilct.it/site/tutte-le-news/notizie-categorie/1165-spi-cgil-fp-cgil-catania-martedi-17-dicembre-convegno-su-infanzia-e-anziani](http://www.cgilct.it/site/tutte-le-news/notizie-categorie/1165-spi-cgil-fp-cgil-catania-martedi-17-dicembre-convegno-su-infanzia-e-anziani).

41 Vd. [www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/ministero/pac/index.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/ministero/pac/index.html).

42 Vd. [www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Meto-di-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf](http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Meto-di-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf).

43 Vd. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/accordo-partenariato-14-20/>.

44 Vd. [www.politichefamiglia.it/media/84711/raccomandazione%20ue%20infanzia%202013.pdf](http://www.politichefamiglia.it/media/84711/raccomandazione%20ue%20infanzia%202013.pdf).

45 IV Conferenza dal titolo "Investire sull'Infanzia": [www.conferenzainfanzia.info](http://www.conferenzainfanzia.info).



data 31 marzo 2014<sup>46</sup> e alla proposta di ulteriore riforma del Titolo V, che prevede la cancellazione delle funzioni concorrenti fra Stato e Regioni/Autonomie Locali e l'introduzione della "clausola di supremazia"; tale clausola consentirebbe allo Stato di intervenire in materie esclusive delle Regioni, "se lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale". Per quanto sopra espresso, oltre al tema dei Livelli Essenziali, si esprime l'auspicio che il sistema complessivo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza possa configurarsi, con misure stabili e risorse certe su base nazionale, come materia di "interesse nazionale", superando il disomogeneo decentramento intervenuto dopo il 2001. Di questo, visti i tempi di attuazione della riforma costituzionale, daremo conto nei prossimi aggiornamenti del Rapporto CRC.

#### Alla luce di quanto sopra, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **Presidenza del Consiglio**, di attivare una regia unitaria a livello governativo delle competenze afferenti alle politiche e agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e di procedere quindi con urgenza ad avviare il processo di definizione dei "Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", connessi ai diritti sanciti in Costituzione e nella CRC;
2. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**, in concorso con l'**Osservatorio nazionale**, di realizzare una valutazione di impatto degli effetti delle modifiche della legislazione nazionale e regionale e dei tagli al sistema di *welfare* sulle "politiche sociali" per i minorenni;
3. All'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** di tenere conto delle indicazioni riportate nel presente Rapporto per la redazione del **prossimo PNI**, affinché il Piano richieda l'adozione di strumenti normativi per dare stabilità e certezza di fondi per l'infanzia e l'adolescenza; nonché richieda l'aggiornamento, razionalizzazione

e sistematizzazione dell'insieme di leggi e norme per l'infanzia e l'adolescenza.

## 2. LE RISORSE DESTINATE ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA

14. Il Comitato lamenta, nel Rapporto presentato dall'Italia, la mancanza di informazioni relative all'implementazione della sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/add.198, par. 9), concernente la richiesta di un'analisi specifica di tutti i fondi statali e regionali destinati all'infanzia. In particolare, il Comitato teme i recenti tagli di bilancio che hanno interessato il settore dell'istruzione e il mancato finanziamento del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi 2010, nonché la riduzione dei fondi per la Politica per la famiglia, per il Fondo nazionale per le politiche sociali e per il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il Comitato esprime la sua preoccupazione per le disparità a livello regionale nell'assegnazione e nella spesa dei fondi destinati ai minori, compresi i settori della prima infanzia, istruzione e salute. Teme inoltre per il recente deterioramento della valutazione dello Stato parte nelle classifiche internazionali riguardanti la corruzione e per le eventuali conseguenze sui diritti dei minori. Alla luce della situazione finanziaria in cui si trova attualmente l'Italia, il Comitato sottolinea il rischio che i servizi destinati ai minori possano mancare della tutela e del sostegno necessari.

15. Il Comitato ribadisce la sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/add.198, par. 9) al fine di effettuare un'analisi completa sull'allocazione delle risorse per le politiche a favore dei minori a livello nazionale e regionale. Sulla base dei risultati di tale analisi, lo Stato parte dovrà assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 Regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia, ai servizi sociali, all'istruzione e ai programmi di integrazione per i figli dei migranti e delle altre comunità straniere. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte affronti con efficacia il problema della corruzione e garantisca che, pur nell'attuale situazione finanziaria, tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli. (CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 14 e 15)

Le risorse dedicate per l'infanzia e l'adolescenza sono ad oggi difficili da descrivere nella loro completezza, non esistendo un monitoraggio compiuto a livello istituzionale. Il presente

<sup>46</sup> Vd. [www.governo.it/governoinforma/documenti/scheda\\_ddl\\_cost\\_2014\\_0331.pdf](http://www.governo.it/governoinforma/documenti/scheda_ddl_cost_2014_0331.pdf).



Fondi specifici per l'infanzia e l'adolescenza	2008 (mln €)	2009 (mln €)	2010 (mln €)	2011 (mln €)	2012 (mln €)	2013 (mln €)	2014 (mln €)
Fondo infanzia e adolescenza (L. 285/97)	43,9	43,9	40,0	35,2 <sup>47</sup>	40,0	39,60	30,69
Fondo servizi prima infanzia	206,5	100	100 <sup>48</sup>	0	70 <sup>49</sup>	0	0
Sezioni Primavera	30,4	24,4	24,9	16,5 <sup>21</sup>	0	11,87	n.d.

paragrafo aggiorna i dati rispetto ad alcuni fondi strettamente correlati alle politiche per l'infanzia o con specificità rispetto ad alcuni settori; si evidenzia come il mancato quadro organico delle politiche per l'infanzia si rifletta in un'allocatione di risorse che manca di strategia complessiva e soprattutto di una visione di lungo periodo.

emerso dalla Conferenza nazionale di Bari, il monitoraggio finanziario ha evidenziato in questi anni la difficoltà di alcune regioni, in particolare nel sud, a programmare e spendere le risorse disponibili. Si segnala in particolare che la Regione Campania non ha ancora programmato, richiesto ed utilizzato le risorse statali del 2009, del 2010 e del 2012, per un to-

Fondo per le politiche sociali (FSN)					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
<sup>(52)</sup> € 1.420.580.157	€ 1.289,3 ml	/	/	/	/
<sup>(53)</sup> € 583,9 mln	€ 435.257.959	€ 218.084.045	€ 43.722.702	€ 344.178.000	€ 297.417.713
<sup>(54)</sup> € 518,23 Mln	€ 380,22 Mln	€ 178,500	€ 10.980,362 <sup>(55)</sup>	€ 300 mln	€ 258.258.541 <sup>56</sup>

Rispetto al **Fondo ex Legge n. 285/1997 per le sole 15 città riservatarie**, nonostante la Legge di Stabilità 2013/2015 prevedesse per gli anni 2014 e 2015 rispettivamente 39,35 milioni e 38,8 milioni<sup>50</sup>, i finanziamenti sono stati portati a 28,7 mln per il 2014/2015 dalla legge del 2013, con una diminuzione del taglio per il 2014 di circa 2 mln grazie al passaggio finale alla Camera. Tale fondo quindi non solo non è stato aggiornato, e continua a non coprire tutto il Territorio nazionale, ma nel periodo 2009/2015 perde il 35%, taglio che si aggiunge a quello già avvenuto dal 2001 (oltre il 43% in meno nel periodo 2001/2015).

Rispetto ai servizi per la prima infanzia, come

tale di oltre 34 milioni di euro, a fronte di una copertura di servizi che non raggiunge il 3%<sup>51</sup>.

Come illustrato nel paragrafo precedente, **l'andamento del FNPS** evidenzia il suo non essere più un Fondo strutturale: nella Legge di Stabilità 2013/2015 la quota per gli anni 2014 e 2015 era

51 Vd. [http://www.conferenzainfanzia.info/images/ceccaroni\\_bari.pdf](http://www.conferenzainfanzia.info/images/ceccaroni_bari.pdf)

52 Fino all'annualità 2010 il Fondo FNPS era calcolato includendo i cosiddetti "oneri per i diritti soggettivi" (agevolazioni a genitori di figli con disabilità, assegni di maternità, assegno ai nuclei familiari, indennità per i lavoratori affetti da talassemia major). Dal 2011 la modalità è cambiata e nella Legge di Stabilità compaiono solo i fondi destinati alle Regioni, alle Province Autonome e la quota assegnata al Ministero per il suo funzionamento istituzionale.

53 Quota FNPS per i servizi sociali (per tutta la popolazione, non solo minorile).

54 Si riporta la quota realmente assegnata alle Regioni (al netto della parte trattenuta a livello ministeriale), oggetto delle intese Governo/Conferenza delle Regioni.

55 Si sottolinea come per il Fondo 2012 la Conferenza delle Regioni non abbia per la prima volta firmato l'Intesa con il Governo, esprimendo dissenso verso l'azzeramento del FNPS (atto n. 94 del 25 luglio 2012).

56 Alla quota per le Regioni si aggiungono 4.359.459 per le Province di Trento e Bolzano. Si veda il Decreto di riparto firmato in data 18 febbraio 2014: [www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news](http://www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news). Il Fondo è complessivamente più basso di 19 mln di rispetto alla tab. C della Legge di Stabilità 2014/2016, in quanto il 28 gennaio 2014 tale cifra è stata decurtata con taglio lineare a seguito della Legge per il c.d. "Rientro dei capitali".

47 Al taglio del 10% rispetto all'annualità 2010 si è aggiunto, nel marzo 2011, un ulteriore taglio lineare del 10% a causa del minore introito rispetto alla previsione di entrate sulla vendita delle frequenze TV.

48 Fondo integrato con altri fondi per la famiglia, la cui spesa è stata decisa dalle Regioni.

49 Fondi in comune con l'Assistenza Domiciliare Integrata e i Servizi per anziani e famiglie.

50 Si vd. la Legge di Stabilità 2013 al sito: [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-/Bilancio\\_di\\_previsione/Legge\\_di\\_stabilit/2013](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-/Bilancio_di_previsione/Legge_di_stabilit/2013), in particolare negli Allegati (p. 153, tab. C) le assegnazioni per il Fondo Nazionale Infanzia.



azzerata, per la parte da trasferire alle Regioni; tale quota è stata re-imputata in forma ridotta per il solo anno 2014 nella Legge di Stabilità 2014/2016, ma ancora è a zero, e per la parte a destinazione regionale per gli anni 2015 e 2016. Con il comunicato del 20 febbraio 2014<sup>57</sup>, la Conferenza delle Regioni ha chiesto il ripristino strutturale del Fondo ai livelli del 2009, in continuità con la richiesta di ripristino del Fondo per la Prima Infanzia, espressa contestualmente alla mancata intesa del 17 ottobre 2013 inerente il Fondo per la Famiglia<sup>58</sup> (si veda di seguito). Nonostante l'assunzione dei Macro-Obiettivi di servizio come quadro per la pianificazione e rendicontazione della spesa sociale delle Regioni, ad oggi non esiste un monitoraggio che permetta di quantificare quanto del FNPS sia stato dedicato ai minorenni.

documentazione: . . . . . 200.000  
 • conciliazione tempi di cura e lavoro (Legge n. 53/2000): . . . . . 4.000.000  
 • adozioni internazionali e commissione dedicata: . . . . . 6.121.426  
 • organizzazione conferenza nazionale famiglia: . . . . . 100.000  
 • famiglie residenti e a basso reddito con nuovi nati: . . . . . 5.750.000  
 • gestione siti, studio e ricerca, supporto tecnico, valutazione: . . . . . 600.000

Per il 2015 e 2016, la Legge di Stabilità 2014/2016 assegna al **Fondo per la Famiglia** 20,4 milioni annui<sup>62</sup>; al **Fondo pari opportunità/contro la violenza di genere** 21,1 milioni<sup>63</sup>; al **Fondo per le politiche giovanili** 6,4 milioni<sup>64</sup> (cifre minori di quanto previsto nella Legge di Stabilità precedente, tranne

ALTRI FONDI (in mln €)	Fondo per le politiche della famiglia	Fondo pari opportunità	Fondo politiche giovanili
2009	186,61	40,	79,8
2010	185,3	38,7	48 <sup>59</sup>
2011	51,475	17,156	12,788
2012	70	15	13,432
2013	19,78	10,8	6,2
2014	20,9	21,4 <sup>60</sup>	16,7

**Il Fondo per le Politiche per la Famiglia** nel 2012 (in due tranches da 25 e 45 milioni) è stato dedicato ai servizi per la prima infanzia, per le famiglie, per gli anziani e per l'assistenza domiciliare<sup>61</sup>. Il Fondo del 2013 è invece stato ripartito in capitoli di esclusiva competenza statale, fatto che ha motivato la mancata firma dell'Intesa da parte della Conferenza delle Regioni (17 ottobre 2013):

- osservatorio nazionale famiglia: . . . 150.000
- osservatorio infanzia-adolescenza e centro

per la quota delle pari opportunità, ma perché vi si aggiungono i fondi della Legge n. 93/2013 sul contrasto alla violenza di genere).

**Il progetto P.I.P.P.I.** è supportato per il periodo 2014/2015 da € 2.500.000 della quota ministeriale del FNPS del 2013<sup>65</sup>, quota a cui si aggiunge almeno il 20% di cofinanziamento da parte delle Regioni/Province Autonome; l'estensione del progetto, le cui modalità sono tuttora allo studio del Ministero, è assicurata da € 3.000.000 della quota ministeriale del FNPS per il 2014<sup>66</sup>.

57 Vd. [www.regioni.it/it/show-welfare\\_regioni\\_chiedono\\_unintesa\\_quadro\\_per\\_le\\_politiche\\_sociali/news.php?id=335977](http://www.regioni.it/it/show-welfare_regioni_chiedono_unintesa_quadro_per_le_politiche_sociali/news.php?id=335977).

58 Vd. [www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news](http://www.regioni.it/download.php?id=322011&field=allegato&module=news).

59 Fondi complessivi stanziati annualmente da leggi finanziarie e di stabilità, tranne per il 2010 in cui il dato si riferisce alla quota parte per Regioni e Comuni, che hanno cofinanziato per un ulteriore 30%.

60 La cifra tiene conto della Legge n. 93/13 "Contro la violenza di genere".

61 Vd. [www.politichefamiglia.it](http://www.politichefamiglia.it).

62 Legge di Stabilità 2014, tab. C.

63 *Ibidem*.

64 *Ibidem*.

65 Vd. Decreto Direttoriale n. 123 del 22 ottobre 2013, già citato nel par. "Fondo per le politiche sociali" del presente Capitolo.

66 Art. 6 del Decreto di Riparto FNPS 2014: [www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news](http://www.regioni.it/download.php?id=336981&field=allegato&module=news).



Per quanto concerne il **Fondo per i Minori Stranieri Non Accompagnati**<sup>67</sup> (MSNA), l'andamento negli anni è stato discontinuo: 5 mln nel 2012 (fondi ai Comuni per l'Accoglienza); 5 mln nel 2013 (con previsione di 20 €/pro capite/pro die); 40 mln nel 2014, con le stesse modalità del 2013 ma per un numero di minori e di tipologie di situazioni maggiori<sup>68</sup>, di cui 30 di provenienza del Fondo per la solidarietà dei Comuni (lo Stato mette a disposizione 10 mln, peraltro a valere sul Fondo di credito per i nuovi nati e il Fondo di solidarietà dei Comuni viene di conseguenza ridotto). La Legge di Stabilità 2014/2016 indica in 20 mln la disponibilità per questo capitolo per gli anni 2015 e 2016 (art. 1, comma 202 e 203).

Si auspica che – laddove si evidenzino economie su fondi ENA (Emergenza Nord Africa) queste possano essere opportunamente ricondotte nel Fondo affinché possano essere positivamente utilizzate. Da segnalare lo stanziamento per il triennio 2014/2016 di fondi per stranieri e rifugiati: 4,8 mln nel 2014; 4,4 mln nel 2015 e nel 2016 (fondi che non riguardano solo i minorenni).

A partire dalla Legge di Stabilità 2013/2015, inoltre, si introduce un aumento delle **detrazioni IRPEF per figli a carico**, che passano da 800 a 950 Euro per i maggiori di 3 anni e da 900 a 1220 Euro per i figli minori di 3 anni; per i figli portatori di handicap la maggiorazione passa da 220 a 400 Euro.

Si segnala la sperimentazione della **Nuova Social Card**, che prevede l'erogazione di un sussidio condizionato all'adesione a un progetto di attivazione della famiglia, supportato da una rete di servizi, ove la condizione dei minori costituisce un elemento centrale dell'intervento. L'investimento è stato di 50 Mln, tuttavia i tempi di attuazione della sperimentazione sono tali da impedire al momento una verifica sull'efficacia dell'impatto rispetto al target proposto<sup>69</sup>.

67 Legge n. 135/2012, art. 23.

68 Vd. il D.M. del 31/10/2012 per i fondi 2012; il D.M. del 27/11/2013 per il 2013; il Decreto di Riparto approvato in C.U. il 20/02/2014 per i fondi 2013.

69 La Nuova Social Card è stata varata nel febbraio 2012 con uno stanziamento di 50 Mln per i 12 Comuni più popolosi d'Italia (D.L. n°5 del 9 febbraio 2012). Vd. Capitolo V, par. "Bambini e adolescenti in condizioni di povertà in Italia" del presente Rapporto.

Per il **funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza**, lo stanziamento di bilancio è stato nel 2013 di 1.203.842<sup>70</sup>, a fronte della prevista dotazione annua di 1,5 mln<sup>71</sup>; stanziamento che è stato poi integrato, per il 2013, di un milione di Euro, con Legge di Stabilità 2013/2015<sup>72</sup>, portando quindi la dotazione complessiva per quell'anno a Euro 2.203.842. In corso di esercizio 2013, ulteriori provvedimenti legislativi di attuazione delle diverse manovre finanziarie hanno portato l'asestato a complessivi Euro 2.189.784<sup>73</sup>; le entrate previste per il triennio 2014/2016 sono le seguenti: Euro 1.281.696 per il 2014; Euro 1.228.971 per il 2015<sup>74</sup>, con un taglio strutturale, a seconda degli anni, mediamente fra il 15% e il 20% rispetto alla dotazione originaria annua prevista dalla legge istitutiva.

Non è stato possibile stimare l'impatto, sulla spesa delle famiglie, delle misure fiscali e degli aumenti di tariffe del periodo 2011/2013, così come dell'incidenza della percentuale dei costi spostati su Regioni ed EELL in riferimento ai servizi. L'osservazione quotidiana, le cronache e gli appelli derivanti da associazioni di consumatori e cittadini e di EELL testimoniano la crescente fatica delle famiglie, ma non vi sono stati riferimenti a studi completi su questo fenomeno.

Rispetto alla scuola, si segnalano le seguenti misure adottate dal **Ministero dell'Istruzione** perché significative e consistenti:

- Nel febbraio 2014 il Ministero ha sbloccato i fondi previsti contro la **dispersione scolastica**<sup>75</sup>, per un ammontare sul Territorio nazionale di 15 milioni<sup>76</sup>;
- Nel marzo 2014 è stato prorogato al 30 aprile 2014 il termine per la presentazione della do-

70 Fonte: [www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202013.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202013.pdf).

71 Art. 7, comma 1, della Legge n. 112/2011.

72 Art. 1, comma 259, della Legge n. 228 del 29 dicembre 2012.

73 Fonte: [www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202014.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/bilancio%20preventivo%202014.pdf).

74 *Ibidem*.

75 D.M. 87 del 7 febbraio 2014, in attuazione della Legge n. 128 del 8 novembre 2013 che convertiva il Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013, con particolare riferimento all'art. 7 del Decreto: [www.istruzione.it/allegati/2014/dm87\\_dispersione.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/dm87_dispersione.pdf).

76 Documentazione e Bandi, in scadenza il 28 febbraio 2014, su: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs100214>.



cumentazione inerente l'utilizzo dei 150 mln messi a disposizione dalla Legge n. 98/2013 (che ha convertito il Decreto n. 69/2013, c.d. "Decreto del fare") per l'**edilizia scolastica**.

Per quanto riguarda il **Piano di Azione e Coesione (PAC) del Ministero per la Coesione Territoriale**, in riferimento all'attuazione degli obiettivi per la prima infanzia (PAC "cura"), **le quattro Regioni** (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) sono interessate per un importo di 400 milioni di Euro, 120 sul 2013 e i restanti 280 da utilizzare entro il 2015. Il 16 dicembre 2013 è scaduto il termine per la presentazione delle domande di finanziamento da parte dei Comuni che volevano usufruire delle risorse per mantenere o aumentare l'offerta di posti negli asili nido. A marzo 2014 ancora non è noto il numero dei progetti finanziati (sui 400 presentati) e quanti ne siano stati effettivamente attivati.

Come nei precedenti Rapporti CRC si esprime fortissima preoccupazione per la costante, reiterata e continua contrazione delle risorse dirette e indirette per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare vista l'assenza di strumenti perequativi a livello nazionale.

Tali preoccupazioni sono state peraltro autorevolmente riprese, come si ricordava, anche dalle Osservazioni conclusive e Raccomandazioni all'Italia elaborate dal Comitato ONU. Tutti i dati sulla spesa sociale, direttamente e indirettamente riferita all'infanzia e all'adolescenza, sono in costante ribasso, con addirittura la cancellazione del Fondo Nazionale Politiche Sociali (anche se rifinanziato in via eccezionale per il 2013 e il 2014), e con l'aggravio del "groviglio" di norme e legislazioni concorrenti in modo disarmonico sulla materia. Il risultato finale è la perdita netta di servizi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per le famiglie, la diminuzione di standard qualitativi (anche considerando i criteri di "virtuosità" degli Enti Locali, che si basano sul contenimento della spesa, continuando quindi a considerare a livello di Patto di Stabilità "un costo" l'investimento sociale ed educativo per i minorenni), la sofferenza del Terzo Settore (chiamato ad assicurare servizi con costi sempre più bassi, che incidono sulla qualità delle

prestazioni e della retribuzione degli operatori socio-educativi), il blocco di assunzioni per gli operatori del pubblico sociale ecc.

Alla luce di quanto descritto e riportato, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alla **Presidenza del Consiglio** di cancellare il taglio per il 2014 del Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza, avvenuto con la Legge di Stabilità 2014/2016, riportando lo stesso a quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2013/2015 (39 mln); e di eliminare il taglio lineare di 19 mln del FNPS, riportando lo stesso ai livelli della Legge di Stabilità 2014/2016 (317 mln per il 2014);
2. Alla **Presidenza del Consiglio** di riportare, a partire dalla Legge di Stabilità 2015/2017, i principali Fondi diretti per il sociale e l'infanzia e l'adolescenza almeno ai livelli del 2009: 100 milioni per i servizi educativi per bambini da 0 a 3 anni, in attesa di una legge di settore, 520 milioni per il FNPS, 44 mln per il Fondo Nazionale Infanzia, reperendo inoltre risorse aggiuntive per quest'ultimo, così da renderlo nuovamente "nazionale" e non solo ad uso delle 15 città riservatarie, in accordo con la Conferenza delle Regioni;
3. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** di redigere entro il 2014 un rapporto articolato concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese, integrando gli effetti delle leggi e manovre economiche nazionali con quelli a livello regionali degli EELL, anche per orientare le scelte connesse all'elaborazione del prossimo Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza.

### 3. L'IMPEGNO PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Nel corso dell'ultimo anno la discussione sulla Cooperazione allo Sviluppo in Italia è stata centrata in gran parte sul tema della  **riforma della Legge n. 49/87**. Dopo quasi vent'anni di tentativi, nel gennaio 2014, si è finalmente ar-



rivati a una proposta governativa di riforma. Il testo è adesso al vaglio del Parlamento, dove si svolgerà la discussione in merito agli emendamenti che saranno proposti dalle Aule<sup>77</sup>. Il cambio di Governo avvenuto a fine febbraio 2014 legittima un'aspettativa di sostanziale continuità per il percorso della riforma, rispetto a quello iniziato con il precedente Governo. La discussione parlamentare è appena iniziata e alcune questioni di rilievo sono ancora in corso di soluzione. Si registra tuttavia una buona apertura, da parte sia del Governo che del Parlamento, a dialogare con la società civile per la definizione di un quadro normativo adeguato ad affrontare il futuro della Cooperazione.

La **valutazione periodica OCSE<sup>78</sup> della Cooperazione Italiana** è stata presentata il 26 marzo 2014 a Parigi. L'ultima valutazione si era conclusa nel 2009<sup>79</sup>. Delle 17 raccomandazioni espresse nel 2009, solo 3 sono state raccolte, altre 10 solo parzialmente implementate e 4 totalmente ignorate. I risultati dell'esercizio valutativo evidenziano un dato positivo rispetto all'incremento delle risorse, ma richiamano ancora il nostro Paese a ulteriori e significativi sforzi in materia di coerenza ed efficacia.

In merito al ruolo che l'infanzia riveste nelle strategie della Cooperazione Italiana, molto però resta ancora da fare. Le enunciazioni contenute nel documento programmatico principale, **Linee Guida della Cooperazione allo Sviluppo 2013-2015<sup>80</sup>**, identificano i settori prioritari di intervento, tra i quali alcuni legati all'infanzia come l'educazione, la salute materno-infantile e la malnutrizione, ma non riescono a quantificare precisamente tali impegni, rendendo quindi molto difficile qualunque verifica. A questo si aggiunga che lo strumento delle **Linee Guida sui Minori<sup>81</sup>**, a quasi tre anni dalla sua approvazione, resta sostanzialmente sotto-utilizzato. Si renderebbe indispensabile una verifica della sua utilità, mancando dati di

qualunque genere sulla sua implementazione. Rispetto alle **risorse allocate per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**, l'Italia si mantiene decisamente lontana dagli impegni presi per raggiungere l'obiettivo dello 0,7% del PIL entro il 2017. Nell'ultimo Documento di Economia e Finanza<sup>82</sup>, le previsioni più ottimistiche prevedono di raggiungere entro il 2017 lo 0,3%, meno della metà dell'impegno preso in sede internazionale. Di queste risorse, i fondi per la Cooperazione allo Sviluppo corrispondono a 228 milioni di Euro. Se da un lato è importante riconoscere l'impegno al mantenimento delle risorse per la cooperazione – che, in un momento storico di riduzione complessiva della spesa pubblica, vengono incrementate, passando dallo 0,14% del PIL nel 2012, allo **0,16% del PIL nel 2013** (corrispondente a un aumento del 13,4%<sup>83</sup>, ovvero uno degli incrementi maggiori tra i Paesi donatori) – dall'altro non è possibile tacere la rilevante scollatura tra gli impegni presi e i risultati raggiunti, che collocano l'Italia nelle ultime posizioni rispetto ai Paesi Europei.

Anche per quanto riguarda le risorse specificamente destinate a interventi di cooperazione in favore dell'infanzia, nel 2013 si registra un'inversione di tendenza rispetto al calo sistematico osservato negli ultimi tre anni. Secondo i dati forniti dal MAE, **il totale dei fondi allocati nel 2013, in favore di progetti su tematiche attinenti all'infanzia, resta sostanzialmente inalterato** (28 milioni di Euro) rispetto al 2012. Tuttavia, dato l'aumento di risorse stanziato nel 2013 (frutto delle scelte politiche del 2012) rispetto al 2012 (frutto di scelte politiche del 2011), risulta notevolmente **ridotta l'importanza relativa della spesa in favore dell'infanzia, che passa dal 32% al 12%**. Questo dato rivela la mancanza di una visione strategica sull'infanzia nella cooperazione e di una programmazione chiara sull'utilizzo delle risorse.

Anche sul fronte della trasparenza e dell'accessibilità alle informazioni l'Italia registra un primato negativo. Nonostante l'impegno, espli-

77 Disegno di Legge n. 1326/2014 in materia di "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo": [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/43996\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/43996_testi.htm)

78 Vd. [http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Italy\\_peerreview2014.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Italy_peerreview2014.pdf)

79 Vd. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Italy.htm>

80 Vd. [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2013-03-13\\_Linee\\_Guida.2013-15.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2013-03-13_Linee_Guida.2013-15.pdf)

81 Vd. [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/PubblicazioniTrattati/2011-12-12\\_LineeGuidaMinori2012.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/PubblicazioniTrattati/2011-12-12_LineeGuidaMinori2012.pdf)

82 Ministero del Tesoro, Documento di Economia e Finanza 2013, Aiuto Pubblico allo Sviluppo, p. 79: [http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2013/documenti/Def\\_1.PDF](http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2013/documenti/Def_1.PDF)

83 Vd. <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>



ANNO	TOTALE COOPERAZIONE (Mln/€) (a)	TOTALE INFANZIA (Mln/€) (b)	INFANZIA SU TOTALE (b/a)	TOTALE INFANZIA DI CUI ONG (Mln/€) (c)	ONG SU TOTALE INFANZIA (c/b)
2010	326	42	13%	14	32%
2011	179	36	20%	16	45%
2012	86	27	32%	7	26%
2013	228	28	12%	13	46%

Tabella – Risorse a dono allocate per la cooperazione internazionale: (a) totale dotazione Legge 49/87; (b) totale progetti in favore dell'infanzia sui capitoli 2180, 2181, 2182, 2183, 2184; (c) rispetto ai fondi infanzia, componente gestita dalle ONG, sul capitolo 2181. Dati forniti dal MAE.

citato anche nelle Linee Guida, all'apertura completa dei dati sull'APS tramite una piattaforma di condivisione, già oggetto di raccomandazione di questo Capitolo, il Rapporto 2013<sup>84</sup> sulla trasparenza dei donatori classifica l'Italia nella sezione "Poor", con un valore dell'indice di trasparenza molto al di sotto della media<sup>85</sup>.

#### Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento**, di completare urgentemente la riforma di legge sulla cooperazione recependo le indicazioni della società civile;
2. Al **Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo**, di rendere disponibile sia in fase di preventivo che di consuntivo gli impegni economici dell'Italia sulle tematiche legate ai minori;
3. Al **Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo**, di verificare l'applicazione dello strumento "Linee Guida sui Minori".

## 4. IL PIANO NAZIONALE INFANZIA

10. Pur prendendo atto dell'adozione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011, il Comitato esprime preoccupazione rispetto alla mancata implementazione del Piano, non essendo state assegnate risorse, oltre al fatto che il processo di assegnazione dei fondi a livello regionale può ritardare ulteriormente la sua attuazione. Il Comitato è inoltre preoccupato perché il Piano di azione non prevede un sistema specifico di monitoraggio e valutazione.

11. Il Comitato raccomanda all'Italia di assegnare senza ulteriori ritardi i fondi necessari per la realizzazione del Piano di azione a livello nazionale e di incoraggiare il più possibile le Regioni a stanziare le somme necessarie per le attività previste a livello regionale. Il Comitato chiede che lo Stato parte riesami il Piano di azione nazionale, includendovi un sistema specifico di monitoraggio e valutazione. Raccomanda inoltre che lo Stato parte si faccia carico dell'integrazione, nel Piano di azione attuale e in quelli successivi, delle misure di follow-up contenute nelle presenti osservazioni conclusive.

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 10 e 11*

Il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (di seguito Piano Nazionale Infanzia) è lo strumento di indirizzo con cui l'Italia risponde agli impegni assunti per dare attuazione ai contenuti della CRC e dei suoi Protocolli Opzionali<sup>86</sup>. Il Terzo Piano Nazionale Infanzia (2010-2011) è stato approvato il 21 gennaio 2011 con Decreto del Presidente della Repubblica. L'ultimo Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>87</sup> ha avuto come mandato esclusivo quello di monitorare l'attuazione del Piano. Dal novembre 2012 l'Osservatorio nazionale non è stato riconvocato, per cui l'Italia è ancora, come già segnalato nello scorso Rapporto CRC, senza un Piano Nazionale Infanzia. **Il 2014 rappresenta infatti il terzo anno consecutivo senza Piano Nazionale Infanzia.** Questa non è purtroppo una novità, poiché dopo il primo Piano d'Azione del 1997-98 si sono avuti solo tre Piani Nazionali Infanzia. Ne consegue

<sup>86</sup> Per maggiori informazioni, vd. [www.gruppocrc.net/PIANO-NAZIONALE-D-AZIONE-PER-L-INFANZIA](http://www.gruppocrc.net/PIANO-NAZIONALE-D-AZIONE-PER-L-INFANZIA).

<sup>87</sup> L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, costituito con il Decreto congiunto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 maggio 2011, ha concluso il suo mandato alla scadenza, nel novembre 2012.

<sup>84</sup> Rapporto Aid Transparency Index 2013, curato dall'organizzazione "Publish What You Fund": <http://ati.publishwhatyoufund.org/>.

<sup>85</sup> Vd. <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2012-index/italy/>.



quindi che, mentre per legge il Piano Nazionale dovrebbe essere uno strumento biennale, dalla sua istituzione nel 1997 ad oggi, sono stati adottati solo un Piano d'Azione e tre Piani Nazionali Infanzia<sup>88</sup>.

È importante sottolineare inoltre come la natura stessa del PNI, definita nella Legge n. 451/1997, sia stata rispettata solo nel Piano del 2001, perché successivamente – con l'entrata in vigore della Legge n. 328/2000 e della Riforma del Titolo V della Costituzione – le competenze afferenti del Piano stesso sono cambiate, diventando per lo più esclusive delle Regioni e solo in parte concorrenti o di competenza esclusiva dello Stato. Ciò avrebbe dovuto comportare un adeguamento strutturale alla mutata situazione istituzionale della forma stessa del Piano, ma solo in parte il II e III Piano hanno raccolto questa sfida, più spesso continuando invece a individuare elenchi di azioni e interventi, a loro volta afferenti a molteplici livelli di attuazione, monitoraggio e controllo. Lo stesso lavoro di monitoraggio del PNI, svolto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha evidenziato questa difficoltà di attuazione, che in questa sede si definisce “strutturale”. Il PNI, nelle mutate condizioni istituzionali, deve essere concordato con i livelli regionali e deve proporre interventi normativi e legislativi di carattere nazionale, restando questi i principali aspetti delegati allo Stato centrale. Tra questi, come già affermato nel presente Rapporto, vi è l'elaborazione dei Livelli Essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone (art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione). Si evidenzia infatti come il III PNI abbia ricevuto il parere negativo della Conferenza Stato-Regioni, che ha sottolineato come “il mancato riferimento a risorse finanziarie e la non determinazione dei livelli essenziali (come previsto dall'articolo 117, lettera m della Costituzione), non consente allo stato attuale una valutazione positiva sul Piano e sulla sua concreta operabilità”. Pur non essendo compito del PNI la definizione di tali livelli, il nuovo Piano non può non contribuire alla loro individuazione, partendo dai risultati dell'ultimo **monitoraggio del Piano Nazionale Infanzia**, presentato dall'Os-

servatorio nel 2012, che ha costituito un importante elemento di novità anche per la modalità e la quantità dei dati raccolti<sup>89</sup>.

È importante inoltre evidenziare che l'ultimo Piano Nazionale Infanzia 2010-2011 non è stato finanziato e ci sono quindi gravi difficoltà nella sua attuazione. La situazione attuale rimane molto critica: ad oggi non vi è né un Piano, né un Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Si rende necessario procedere in tempi rapidi alla nomina del nuovo Osservatorio, in modo da accelerare i tempi per la stesura del IV Piano d'Azione e ridurre il ritardo già presente.

#### **Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di convocare quanto prima il nuovo Osservatorio nazionale, dotandolo delle risorse necessarie perché possa elaborare il IV Piano Nazionale Infanzia senza ulteriori ritardi;
2. Alla **Presidenza del Consiglio** di assicurare che per ogni azione del nuovo Piano ci sia la necessaria copertura economica.

### **5. ISTITUTI DI GARANZIA A TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

1. Il Comitato esprime apprezzamento per l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con la Legge del luglio 2011. Pur valutando positivamente la creazione di Garanti regionali in diverse Regioni, il Comitato è preoccupato che tali organismi differiscano considerevolmente in termini di mandato, composizione, struttura, risorse e modalità di nomina e che non tutti i Garanti regionali siano competenti nel ricevere ed esaminare ricorsi individuali. Il Comitato si rammarica, inoltre, del fatto che l'istituzione di un organismo nazionale indipendente sui diritti umani abbia richiesto tanto tempo.
2. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di garantire che il nuovo ufficio del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza venga istituito quanto prima e che sia dotato di adeguate risorse umane, tecniche e finanziarie in modo tale da assicurare la propria indipendenza ed efficacia, in conformità ai contenuti del Commento Generale del Comita-

<sup>88</sup> Per maggiori informazioni, vd. <http://www.gruppocrc.net/II-Piano-Nazionale-d-azione-per-l>.

<sup>89</sup> Per maggiori approfondimenti, vd. [www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia](http://www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia).



to n. 2 (2002) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani nella promozione e protezione dei diritti dell'infanzia. Raccomanda altresì allo Stato parte di garantire una uniforme ed efficiente protezione e promozione dei diritti dell'infanzia in tutte le Regioni, che includa l'assistenza e il coordinamento degli attuali Garanti regionali da parte del Garante nazionale. Il Comitato richiama lo Stato parte affinché si acceleri il processo volto a istituire e a rendere operativa un'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in piena conformità ai Principi di Parigi, allo scopo di garantire un monitoraggio completo e sistematico dei diritti umani, inclusi i diritti dell'infanzia.

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 1 e 2*

Nel novembre 2011 è stato nominato il primo **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**<sup>90</sup> e nel settembre 2012 è stato approvato il regolamento<sup>91</sup> che rende operativa tale autorità<sup>92</sup>. In questi due anni di piena attività l'Ufficio del Garante si è dotato di un proprio sito Web<sup>93</sup>, di un organico che (a fine marzo 2014) si compone di un dirigente non generale e di 7 unità di personale (avvalendosi inoltre di consulenti ed esperti nei limiti degli stanziamenti di bilancio), gli è stata assegnata una sede e ha avuto un budget complessivo per il funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità di Euro 2.189.784 nel 2013, mentre l'entrata prevista per il 2014 è di Euro 1.281.696<sup>94</sup>.

Il 10 aprile 2014 è stata presentata in Parlamento la Terza relazione annuale<sup>95</sup>. Coerentemente con le priorità di lavoro individuate nel 2013, l'Autorità ha focalizzato l'attenzione sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza, sul diritto di cittadinanza, sul monitoraggio delle risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza, nonché sulle problematiche relative alla limitatezza dei dati sui minorenni. Dalla relazione si evince che è stata avviata la prevista mappatura delle Istituzioni

che, a vario titolo, sono competenti in materia di infanzia e adolescenza. Per quanto concerne il monitoraggio delle risorse, il Garante ha comunicato al Gruppo CRC che è stato richiesto al Ministro dell'Economia e delle Finanze di impostare un lavoro congiunto che consenta, negli anni, di monitorare le spese del bilancio dello Stato dedicate ai bambini e agli adolescenti, che quindi al momento non è stato ancora realizzato. Dal marzo 2012 fino al dicembre 2013 sono pervenute all'Autorità 238 segnalazioni (di cui 45 nel 2012 e 193 nel 2013, di cui 38 sono state inoltrate ai Garanti regionali).

A partire dal 2013 è diventata operativa la **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**<sup>96</sup>, presieduta dal Garante e composta dai Garanti regionali (ne fanno parte Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e i Garanti delle due Province Autonome di Bolzano e Trento). La conferenza si è riunita 3 volte nel 2013. È avvenuta la prevista nomina di un Garante Coordinatore nella persona del Garante regionale del Lazio. È stato poi adottato il regolamento interno e particolare attenzione è stata accordata, come previsto, all'elaborazione di una procedura di segnalazione comune a tutti i Garanti, a partire dall'elaborazione di una scheda sulla raccolta delle segnalazioni, con la possibilità di sperimentare una modalità di raccolta e analisi di questi dati su base nazionale.

A partire dal dicembre 2013, è stata istituita anche la **Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni**, prevista dal Regolamento attuativo dell'Autorità di garanzia. Per rispondere allo spirito e alla lettera della legge istitutiva, il Garante ha scelto di dotarsi di un luogo permanente di confronto con il mondo dell'associazionismo, prevedendo diverse modalità per le associazioni di contribuire ai lavori, al fine di favorire un'ampia partecipazione.

Per quanto concerne i **Garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, si segnala che solo la Valle d'Aosta e l'Abruzzo<sup>97</sup> non hanno

90 Con nomina congiunta dei Presidenti delle Camere comunicata il 30 novembre 2011.

91 Diversamente da quanto previsto per le altre Autorità di Garanzia presenti nell'ordinamento italiano, la Legge istitutiva non ha conferito autonomia regolamentare, ovvero il potere di definire in modo pienamente autonomo le norme essenziali relative all'organizzazione e al funzionamento dell'Ufficio.

92 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 228 del 29 settembre 2012.

93 Vd. <http://www.garanteinfanzia.org>.

94 Per approfondimento vd. par. "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza" del presente Capitolo.

95 Le relazioni sono disponibili al seguente link: <http://www.garanteinfanzia.org>.

96 Art. 8 del Regolamento.

97 L'Abruzzo, con Legge Regionale n. 46 del 2 giugno 1988, ha affidato in convenzione la funzione e il ruolo di "Difensore dell'infanzia" al Comitato Italiano per l'UNICEF.



## La situazione dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza<sup>100</sup>

Veneto, Legge Regionale n. 42 del 9 agosto 1988	Il primo Pubblico Tutore è stato nominato nel 2001. Nel 2010 è seguita una nuova nomina.
Friuli-Venezia Giulia, Legge Regionale n. 7 del 24 maggio 2010 <sup>101</sup> (con cui la struttura stabile per l'esercizio delle funzioni del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza subentra all'Ufficio del Tutore pubblico, previsto dalla Legge Regionale n. 49/1993)	Ufficio con funzione di Garante. Istituito dal 1 Gennaio 2011, fa capo al Servizio volontariato, solidarietà e immigrazione della Direzione centrale cultura, sport e solidarietà.
Marche, Legge Regionale n. 18 del 15 ottobre 2002	Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini <sup>102</sup> .
Lazio, Legge Regionale n. 38 del 28 ottobre 2002	Primo Garante nominato a giugno del 2007 ed è tuttora in carica.
Calabria, Legge Regionale n. 28 del 12 novembre 2004	Primo Garante nominato nel dicembre 2010 ed è tuttora in carica.
Emilia Romagna, Legge Regionale n. 9 del 17 febbraio 2005	Primo Garante nominato nel novembre 2011 ed è tuttora in carica.
Campania, Legge Regionale n. 17 del 25 luglio 2006	Primo Garante nominato nel luglio 2008. Nel 2013 è seguita nuova nomina.
Molise, Legge Regionale n. 32 del 2 ottobre 2006	Primo Pubblico Tutore nominato nell'ottobre 2007, si è dimesso nel 2011. Nuova nomina ad agosto 2013 <sup>103</sup> .
Liguria, Legge Regionale n. 12 del 24 maggio 2006; Legge Regionale n. 9 del 16 marzo 2007 e Legge Regionale n. 38 del 6 ottobre 2009	Non nominato. Il difensore civico svolge funzione parziale anche come Garante per l'infanzia <sup>104</sup> .
Provincia Autonoma di Trento, Legge Provinciale n. 1 del 11 febbraio 2009	Garante e difensore civico. Nominato a giugno 2009.
Lombardia, Legge Regionale n. 22 del 24 marzo 2009	Non nominato.
Basilicata, Legge Regionale n. 18 del 29 giugno 2009	Non nominato.
Umbria, Legge Regionale n. 18 del 29 luglio 2009	Primo Garante nominato a dicembre 2013 <sup>105</sup> .
Piemonte, Legge Regionale n. 31 del 9 dicembre 2009	Non nominato.
Toscana, Legge Regionale n. 13 del 9 febbraio 2010	Primo Garante nominato nel dicembre 2011 ed è tuttora in carica.
Provincia Autonoma di Bolzano, Legge Provinciale n. 3 del 26 giugno 2009	Garante nominato a maggio 2010. A marzo 2012 è seguita una nuova nomina.
Puglia, Legge Regionale n. 19 del 10 luglio 2006, art. 30	Primo Garante nominato nel novembre 2011 ed è tuttora in carica.
Sardegna, Legge Regionale n. 8 del 7 febbraio 2011	Non nominato.
Sicilia, Legge Regionale n. 47 del 10 agosto 2012	Non nominato.

approvato una legge che prevede l'istituzione di tale figura. Tuttavia, come evidenziato anche nei precedenti Rapporti, le leggi istitutive differiscono in mandato, competenze e risorse a disposizione, provocando un'ulteriore differenziazione nell'accesso ai diritti. Rispetto alla nomina, al momento della stesura del presente Rapporto<sup>98</sup>, **sono attivi 10 Garanti regionali**, a cui si aggiungono i **due** delle Province Autonome di Trento e Bolzano, anche se si segnala che due di questi non hanno un mandato esclusivo<sup>99</sup>. La struttura degli uffici è molto differente (ad esempio l'attività di segreteria in alcuni casi è trasversale e supporta il lavoro di tutte le figure di garanzia)

e l'organico varia da 2 a 6 unità dedicate, alle quali in alcuni casi si aggiungono collaboratori esterni o volontari.

98 Si segnala che, in occasione del 20 novembre 2013, alcune Regioni italiane hanno approvato una mozione dedicata all'infanzia e l'adolescenza: in Lombardia (moz. 000138 del 19 novembre 2013) tale documento impegna il Presidente e la Giunta Regionale "a dare piena attuazione alla legge regionale 6/2009 procedendo in tempi brevi alla nomina del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza"; in Sicilia (moz. 225) impegna il Governo della Regione "a provvedere in tempi brevi alla nomina del Garante regionale".

99 Nelle Marche, l'Autorità di garanzia si occupa sia degli adulti che dei minorenni; a Trento, il difensore civico ha anche il ruolo di Garante per i diritti dei bambini e degli adolescenti.

100 Vd. [www.garanteinfanzia.org/garanti-regionali](http://www.garanteinfanzia.org/garanti-regionali).

101 La Legge Regionale n. 9/2008 di assestamento di bilancio ([http://www.gruppocr.net/IMG/pdf/FVG\\_so\\_18\\_BUR34\\_2008.pdf](http://www.gruppocr.net/IMG/pdf/FVG_so_18_BUR34_2008.pdf)), nell'ambito di un riordino delle azioni e degli interventi regionali in materia di minori e famiglia, aveva previsto che il ruolo svolto dal Tutore dei Minori, fosse esercitato dal Presidente del Consiglio Regionale.

102 Nelle Marche, l'ufficio del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stato istituito con Legge Regionale n. 18/2002 ([http://www.consiglio.marche.it/banche\\_dati\\_e\\_documentazione/leggi\\_regionali\\_e\\_regolamenti/leggi\\_e\\_regolamenti/archivio\\_vigente/legge\\_idx.php?riferimento=1375](http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/leggi_e_regolamenti/archivio_vigente/legge_idx.php?riferimento=1375)). La Legge Regionale n. 23/2008 ([http://www.consiglio.marche.it/banche\\_dati\\_e\\_documentazione/leggi\\_regionali\\_e\\_regolamenti/leggi\\_e\\_regolamenti/archivio\\_vigente/legge\\_all.php?riferimento=1576](http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/leggi_e_regolamenti/archivio_vigente/legge_all.php?riferimento=1576)) ha però abrogato tale legge e istituito la figura dell'*Ombudsman regionale per i diritti degli adulti e dei bambini*.

103 Vd. <http://www.primonumero.it/attualita/primopiano/articolo.php?id=14531>.

104 In assenza della nomina del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, alcune sue funzioni – segnatamente quelle relative alla ricezione di istanze da parte dei cittadini – sono coperte dal Difensore Civico. Tali funzioni sono però solo parziali e passive (attivazione in caso di richiesta di intervento del Difensore Civico). Lo stesso Difensore Civico Regionale ha ribadito in più occasioni pubbliche che la sua funzione non è, né può essere, equiparata a quella del Garante per l'Infanzia.

105 Vd. <http://www.consiglio.regione.umbria.it/informazione-e-partecipazione/2013/12/17/consiglio-regionale-7-eletti-i-componenti-dei-collegi-sinda>.



Nel 2013, tutti i Garanti operativi<sup>106</sup>, ad eccezione del Lazio, hanno presentato una **relazione sulla propria attività**, come previsto dalle legge istitutiva, che rispecchia le diversità proprie dei vari Garanti. Così, mentre alcune relazioni contengono effettivamente un resoconto dettagliato delle attività svolte dall'ufficio Garante, in altri casi l'analisi compiuta offre lo spunto per riflettere su fenomeni che riguardano i minori, magari anche mettendo in luce la peculiarità del contesto regionale; talune relazioni contengono informazioni precise e dati disaggregati sulle segnalazioni ricevute (si passa dalle 375 alle 29 segnalazioni<sup>107</sup>), in altri casi non è stato possibile reperire informazioni in merito alla casistica; solo in alcuni resoconti sono contenuti dati di contesto aggiornati sui minori presenti nella Regione nei vari settori; infine, solo una relazione contiene una rendicontazione rispetto al budget in dotazione e la spesa dell'ufficio, anche se, a fronte di richiesta in tal senso, 6 uffici hanno reso disponibile tale dato<sup>108</sup>.

In merito all'**Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani**, a maggio 2013 è stato presentato alla Camera il Disegno di Legge n. 1004, basato sul precedente DDL di proposta governativa "*Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani*", assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 29 luglio 2013, ma ancora in attesa di essere esaminato. Il Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani in un recente documento<sup>109</sup> sottolinea come anche questo Disegno di Legge, come il precedente, non tenga conto pienamente dei requisiti previsti dagli standard internazionali in materia e non abbia coinvolto nel suo processo di stesura la società civile.

106 In Umbria e in Molise sono stati nominati nel 2013.

107 Le relazioni del Garante dell'Emilia Romagna e del Veneto contengono informazioni disaggregate rispetto alla segnalazione (provenienza, tipo di intervento ecc.) e al numero di fascicoli chiusi e tuttora aperti. In altri casi invece, su richiesta, è stato possibile reperire solo il numero approssimativo della segnalazioni ricevute.

108 Informazioni ricevute da Save the Children Italia Onlus ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto, a marzo 2014, da parte dei Garanti Regionali. Il dato non è disponibile per il Garante delle Provincia Autonoma di Bolzano e di Trento, mentre non hanno risposto Lazio e Calabria.

109 Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, UPR Submission, 1 marzo 2014.

#### **Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Garante Nazionale e ai Garanti Regionali** di svolgere puntualmente tutte le funzioni loro assegnate, e di promuovere un efficace coordinamento anche per il tramite della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
2. Al **Garante Nazionale** viene reiterata dal 2013 la richiesta di provvedere quanto prima alla redazione di un rapporto articolato concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese;
3. Alle **Regioni**, che non vi abbiano ancora ottemperato, viene rinnovato l'invito, già espresso nei precedenti Rapporti CRC, di provvedere senza indugio alla nomina dei Garanti Regionali, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la figura del Garante nazionale, e ponendo tale figura in condizione di essere effettivamente operativa.

## **6. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE TRA ISTITUZIONI E ONG**

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 potrebbero 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 8 e 9*

Come già evidenziato anche nel precedente Rapporto di Monitoraggio, l'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**<sup>110</sup> ha concluso il suo mandato alla scadenza prevista, nel novembre 2012, e non è più stato riconvocato. Allo stato attuale, quindi, uno degli organismi fondamentali per il coordinamento tra le diverse istituzioni che si occupano di infanzia e adolescenza è assente.

Il 22 ottobre 2013 è stata ricostituita la **Commissione Parlamentare Infanzia** e dopo diverso tempo è stato finalmente approntato il relativo Ufficio di Presidenza dando avvio ai lavori. Anche in questo caso si sottolinea la necessità di coordinamento tra questo organo e gli altri soggetti con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativa ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

**A livello regionale**, si evidenzia che l'effettiva istituzione di un **Osservatorio regionale** per l'infanzia e l'adolescenza interessa **ancora soltanto sei Regioni su venti** (Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Molise<sup>111</sup>).

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 con funzioni di raccordo rispetto alla programmazione e all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>110</sup> L'Osservatorio 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.

<sup>111</sup> Comunicazione del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza al Gruppo CRC in data 1 aprile 2014.

**Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

**1. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di assicurare la continuità del lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, prevedendo una celere nomina dei componenti e definendo nel nuovo mandato tempi e contenuti congrui per stendere il PNI; il necessario raccordo formalizzato tra l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante Nazionale per l'Infanzia e l'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 di bambini e ragazzi e delle associazioni nei lavori dell'Osservatorio;

**2. 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;

**3. Al Governo** di assicurarsi che la riorganizzazione degli organismi conseguente alla *spending review* conduca ad accorpamenti e razionalizzazioni nella suddivisione delle competenze, che migliorino i livelli di cooperazione nella programmazione e attuazione di politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

## 7. LA RACCOLTA DATI

16. Il Comitato prende atto della creazione di un sistema informativo nazionale sull'assistenza e la tutela dei minori e delle loro famiglie che sarà completato nel 2012. Nonostante ciò, conferma i propri timori per la scarsità dei dati disponibili sul rispetto dei diritti dei minori, in particolare le statistiche sui bambini vittime di violenza, privati dell'ambiente familiare (compresi i minori in affidamento), vittime di sfruttamento economico, affetti da disabilità, adottati, rifugiati e richiedenti asilo. Esprime inoltre preoccupazione per le notevoli differenze esistenti nella capacità e nell'efficacia dei meccanismi di raccolta dei dati a livello regionale.

17. Il Comitato sollecita l'Italia a garantire che il



sistema informativo nazionale sull'assistenza e la tutela dei minori e delle loro famiglie raggiunga la piena operatività e disponga delle necessarie risorse umane, tecniche e finanziarie per essere efficace nella raccolta delle informazioni pertinenti in tutto il paese, rafforzando così la capacità dello Stato parte di promuovere e tutelare i diritti dei minori. In particolare, raccomanda all'Italia l'adozione di un approccio pienamente coerente in tutte le regioni, per misurare e affrontare efficacemente le disparità regionali.

*CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 16 e 17*

Permane **la carenza del sistema italiano di raccolta dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza**, sottolineata in tutti i pregressi Rapporti CRC<sup>112</sup>, ed evidenziata anche dal Comitato ONU nelle proprie raccomandazioni al Governo italiano, nonché dal Rapporto di Monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia<sup>113</sup>. Tale lacuna non permette di stimare l'incidenza di alcuni importanti fenomeni e costituisce un impedimento per la programmazione e realizzazione di politiche ed interventi idonei e qualificati. Si auspica quindi che il nuovo Piano Infanzia possa tener conto di tale problematicità e conseguentemente prevedere idonee misure.

In merito **alle risorse dedicate per l'infanzia e l'adolescenza** non esiste ancora un monitoraggio compiuto a livello istituzionale, e dall'analisi realizzata nei Rapporti CRC su alcuni fondi emerge un'allocatione di risorse che manca di strategia complessiva nazionale e soprattutto di una visione di lungo periodo<sup>114</sup>. Auspichiamo quindi che l'impegno assunto dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza in occasione del lancio del 6° Rapporto CRC di predisporre un rapporto articolato concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese e la richiesta inoltrata dalla suddetta Autorità al Ministro dell'Economia e delle

Finanze per impostare un lavoro congiunto che consenta, negli anni, di monitorare le spese del bilancio dello Stato dedicate ai bambini e agli adolescenti, possa consentire l'avvio di un monitoraggio in tempi brevi.

A livello regionale si evidenzia che l'effettiva istituzione di un **Osservatorio regionale** per l'infanzia e l'adolescenza interessa soltanto sei Regioni<sup>115</sup>.

In generale si rileva che le due banche dati di cui da anni il Gruppo CRC sollecita l'attuazione non sono ancora andate a regime. Ci si riferisce alla **BDA (Banca Dati Nazionale dei Minori Adottabili e delle Coppie Disponibili all'Adozione)** introdotta con Legge n. 149 del 2001 ma formalmente attivata solo lo scorso anno con Decreto del 15/02/2013. Tuttavia non ha ancora fornito riscontri, né pare essere pienamente funzionante<sup>116</sup>. Ricordiamo che, dalla sua operatività, dipende soprattutto la messa in rete di tutti i 29 Tribunali per i Minorenni con l'effetto di: ottimizzare gli abbinamenti, offrire maggiori opportunità di adozione, e velocizzare e semplificare l'*iter* adottivo.

Non è operativa nemmeno la **banca dati in relazione al fenomeno dell'abuso sessuale dei minori**, che doveva essere istituita presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile per raccogliere, con l'apporto delle Amministrazioni centrali, tutte le informazioni utili per effettuare una mappatura del territorio e il monitoraggio del fenomeno, così come previsto dalla Legge 38/2006<sup>117</sup>.

A fronte delle lacune del sistema emerge un impegno sempre più attivo da parte del Terzo Settore: nel 2013 sono state realizzate tre nuove importanti indagini da parte di alcune associazioni del Gruppo CRC per analizzare fenomeni di cui si lamenta da anni la scarsa conoscenza anche in termini numerici (e che si uniscono ad altre importanti indagini realizzate

<sup>112</sup> Vd. [www.gruppoCRC.net/Raccolta-dati](http://www.gruppoCRC.net/Raccolta-dati)

<sup>113</sup> Nel Rapporto si evidenzia la "difficoltà cronica e strutturale nel recuperare e comparare i dati necessari ad effettuare il monitoraggio; in particolare si è evidenziata una difficoltà nella lettura dei dati forniti da Ministeri, Regioni e Amministrazioni in generale, rispetto alla spesa effettivamente sostenuta per l'infanzia e l'adolescenza", Rapporto Monitoraggio III Piano Nazionale Infanzia, op. cit.

<sup>114</sup> Vd. retro paragrafo "Le risorse destinare all'infanzia e all'adolescenza".

<sup>115</sup> Vd. retro paragrafo "Coordinamento a livello istituzionale e tra istituzioni e ONG".

<sup>116</sup> Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/01", presentata dai Ministri Cancellieri e Giovannini il 16/12/2013, p. 32.

<sup>117</sup> Si veda Capitolo VII, paragrafo «La pedopornografia».



ormai da diversi anni sempre da associazioni<sup>118</sup>).

Ci riferiamo **all'indagine quali-quantitativa**, realizzata da due organizzazioni da sempre parte del Gruppo CRC, che fornisce una fotografia **dell'incidenza del maltrattamento in Italia**<sup>119</sup>. Il progetto è nato per contribuire ad arginare la storica assenza di un sistema di monitoraggio e ha avuto l'obiettivo di fornire dati attuali e più realistici, rispetto ai soli disponibili del Ministero dell'Interno. I risultati dello studio hanno confermato che **ben 100.000 bambini sono presi in carico ogni anno dai Servizi Sociali italiani esclusivamente per maltrattamento e abuso sessuale**: dunque lo 0,98% della popolazione minorile. Se ad essi si aggiungono i casi di minori presi in carico per altre cause, il dato sale a 150.000 bambini.

Si cita inoltre lo studio<sup>120</sup> realizzato per approfondire la conoscenza del fenomeno della violenza sui bambini in Italia. Grazie a questa ricerca, abbiamo la conferma che anche nel nostro Paese **l'impatto sul bilancio dello Stato della mancata prevenzione del maltrattamento** è in linea con quanto rilevato dalle ricerche prodotte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e da altri qualificati centri di ricerca internazionali<sup>121</sup>. Secondo questo studio, tale costo ammonta nel nostro Paese a circa 13.056 miliardi di Euro, ovvero lo 0,84% del PIL.

Infine due associazioni del Gruppo CRC hanno promosso e realizzato **una nuova indagine nazionale sul lavoro minorile**<sup>122</sup>, con la supervisione di un Comitato scientifico composto delle principali istituzioni nazionali con competenze sul tema. La fotografia degli under-16 italiani con qualche esperienza di lavoro restituita da questa indagine è stata condivisa con

le istituzioni coinvolte, nella convinzione che occorra superare l'annosa questione sul numero dei minori coinvolti nel lavoro precoce, ripartire dal fatto che il fenomeno ha una sua evidenza empirica in Italia. Secondo i dati forniti da questa nuova indagine<sup>123</sup>, **i minori tra 7 e 15 anni** con una qualche esperienza di lavoro sono stimabili in circa 340.000: quasi il 7% della popolazione in età.

Per quanto concerne **i minori fuori dalla famiglia**, permane la criticità in merito alle modalità di raccolta dati che sono disomogenee e portano ad una scarsa comparabilità delle informazioni (tra Regioni ma anche all'interno della stessa Regione) ed alla difficile reale attuazione di una banca dati nazionale ritenuta necessaria per realizzare un serio monitoraggio delle persone di minore età fuori dalla famiglia, così come raccomandato dal Comitato ONU.

Gli ultimi dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>124</sup> sono aggiornati al 31 dicembre 2011, e sono divergenti rispetto a quelli **forniti dal Dipartimento della Giustizia minorile**<sup>125</sup>, sarebbe pertanto auspicabile un preventivo lavoro di coordinamento fra i Ministeri nella raccolta ed elaborazione dei dati stessi.

Con riferimento ai dati riportati ai minorenni accolti in comunità residenziali, si evidenziano carenze relativamente ad alcune importanti informazioni. In particolare **mancano dati** in riferimento alle modalità di salvaguardia del rapporto con la famiglia d'origine, alle cause che hanno determinato la misura dell'allontanamento, ai motivi che hanno portato a scegliere il collocamento in comunità anziché in affidamento familiare, agli esiti delle accoglienze, ai tempi di permanenza in comunità; così come mancano informazioni sui minorenni accolti in comunità (o in affido) in attesa di adozione.

118 Per esempio l'indagine condotta per l'undicesimo anno consecutivo da Cittadinanzattiva su un campione di edifici per verificare la presenza delle certificazioni di agibilità statica, igienico-sanitaria e di prevenzione incendi, oltre che le effettive condizioni di manutenzione, Vd Capitolo VI, par. "Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici".

119 "Maltrattamento sui bambini: quante le vittime in Italia?". Lo studio, condotto da Cismai e Terre des Hommes, ha coinvolto una cinquantina di Comuni italiani. Per dettagli: <http://terredeshommes.it/cosa-facciamo/progetti-italia/>.

120 "Tagliare sui bambini è davvero un risparmio?". Studio condotto da Cismai e Terre des Hommes, in collaborazione con l'Università Bocconi.

121 Vd Capitolo VII, par. "Abuso, sfruttamento sessuale e maltrattamento dei minori".

122 L'Associazione Bruno Trentin e Save the Children. Vd Capitolo VII, par. "Il lavoro minorile in Italia".

123 L'indagine definitiva è in corso di pubblicazione in Scannavini, K., Teselli, A., *Game over. Indagine sul lavoro minorile in Italia*, Ediesse, Roma 2014.

124 Rapporto finale dell'indagine "Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2011", pubblicato nel numero 26 della Collana *Quaderni della ricerca sociale*, dalla Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

125 Dati forniti con lettera del 27/03/2013 al Gruppo CRC dalla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – Ufficio III e disponibili sul sito: [www.giustiziaminorile.it/statistica/](http://www.giustiziaminorile.it/statistica/).



In merito alla competenze del **Ministero della Salute**, nonostante il confronto avviato con la Direzione dei Sistemi Informativi, si denuncia nuovamente **la totale mancanza di dati rispetto ai bambini con disabilità nella fascia di età 0-5** e di una *misurazione dell'impatto della disabilità sulla prima infanzia*<sup>126</sup>.

Per quanto riguarda le competenze del **Ministero della Pubblica Istruzione** si rileva che **è stata istituita l'anagrafe nazionale degli studenti**, come raccomandato nei precedenti Rapporti CRC e stabilito dalla Legge n. 53 del 2003 ma solo a partire dall'A.S. 2011-2012 è stato possibile utilizzare questi dati, che sono stati poi pubblicati nel mese di giugno 2013 nel *Focus sulla dispersione scolastica*<sup>127</sup>. Si tratta di uno strumento che potenzialmente permette di monitorare l'incidenza dei ragazzi che escono dal circuito dell'istruzione, ma che non ha collegamenti con le anagrafi regionali che raccolgono i dati sugli allievi della formazione professionale e sui giovani in apprendistato e quindi consente un monitoraggio parziale dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione scolastica. Inoltre, non tutte le Amministrazioni Regionali e delle Province Autonome dispongono di un'anagrafe in grado di monitorare lo stato formativo dei minorenni<sup>128</sup>.

**Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Governo e alla Regioni** l'impegno concreto per colmare la carenza di sistemi di raccolta dati centrato sulle persone di minor età.

## 8. LA LEGISLAZIONE ITALIANA: LA PROCEDURA MINORILE CIVILE E PENALE

Il 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia

zia, per quanto riguarda la **procedura civile minorile**, aveva raccomandato al Parlamento di *attuare una legislazione organica in materia di famiglia e minori, prevedendo un unico organo giudicante e mantenendo la specificità della cultura minorile*. Dal primo gennaio 2013 è entrata in vigore la Legge n. 219/2012, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*, che ha provveduto in linea generale a parificare i figli nati al di fuori del matrimonio con i figli nati all'interno del matrimonio, colmando in questo modo una grande lacuna culturale e giuridica per cui l'Italia era stata più volte richiamata dalla Comunità Europea. Si era posto in evidenza, nell'ultimo Rapporto di monitoraggio redatto dal Gruppo CRC, come tale legge non si fosse limitata alla parificazione dei figli, eliminando la divisione fra i nati, ma fosse andata ben oltre, prevedendo una serie di norme sostanziali e processuali che hanno profondamente modificato l'ambito della procedura minorile, prevedendo anche la possibilità di riconoscimento dei figli incestuosi, contro cui si erano schierate molte organizzazioni<sup>129</sup>.

Fra le norme processuali entrate in vigore nel gennaio 2013, a seguito della Legge n. 219/2012, la più significativa prevede lo **spostamento dal Tribunale per i Minorenni al Tribunale Ordinario della competenza in merito ai procedimenti relativi ai rapporti fra genitori naturali e figli**, regolati secondo la precedente normativa di cui all'art. 317 bis, e di tutti i procedimenti civili relativi allo stato delle persone, modificando in tal senso l'art. 38 delle disposizioni di attuazione al Codice Civile, che regola la divisione delle competenze fra Tribunali Ordinari e Tribunale per i Minorenni. I Tribunali Ordinari sono stati dunque investiti di tutta una serie di competenze civili relative ai minori e alla famiglia, **senza avere, nella maggior parte dei casi, la possibilità di garantire l'esclusività delle funzioni e la specializzazione dei magistrati e degli avvocati che si occupano di famiglia**. Si era inoltre sottolineato come non si fosse provveduto a unificare i riti nei procedimenti che riguardano la famiglia e fosse rimasta in

126 Vd. oltre Capitolo V, par. "Bambini e adolescenti, salute e disabilità".

127 Cfr. MIUR, *Focus: La dispersione scolastica*, p. 9. Importante per questa svolta è stata anche la Legge n. 221/2012 che ha permesso un'accelerazione dei processi di integrazione, consentendo l'accesso diretto all'Anagrafe nazionale delle Regioni e degli Enti Locali.

128 Si veda oltre Capitolo VI, paragrafo «La dispersione scolastico formativa».

129 Vd. 6° Rapporto CRC, p. 33.



essere, per quanto attiene il procedimento di separazione delle coppie sposate, una procedura che prevede una fase preliminare in cui le parti sono convocate per un tentativo di conciliazione, a differenza di quanto avviene per le coppie non sposate in cui il procedimento, pur di competenza del Tribunale Ordinario, prevede la comparizione delle parti di fronte al Collegio, senza preventivamente esperire alcun tentativo di mediazione o di conciliazione. Analoghe osservazioni sono state avanzate dai magistrati minorili nel documento “Per una giustizia a misura di minore”<sup>130</sup>, in cui si sottolinea l’esigenza di un’ampia riforma della giustizia minorile in modo che sia previsto un solo organo che si occupi della famiglia, dei minori e delle persone, con ampia competenza in materia civile, penale e amministrativa, e che mantenga la specificità della cultura minorile; vi si auspica inoltre che tale riforma unifichi finalmente, sia dal punto di vista sostanziale che processuale, una materia tuttora frammentata e divisa, con grave pregiudizio per l’efficienza del sistema giustizia.

Al fine di superare in parte queste anomalie e queste lacune della normativa, e di unificare per quanto possibile il rito nei procedimenti separativi, il Tribunale di Milano ha introdotto il cosiddetto *rito partecipativo*: un esperimento in atto da novembre 2013, che ha dato fino ad ora notevoli risultati ed è stato seguito da altri tribunali della Regione<sup>131</sup>. Vi si prevede l’introduzione, prima della fase in Camera di consiglio, di una fase conciliativa, in cui un magistrato onorario, a ciò specializzato, tenta una conciliazione in apposita udienza e formula una proposta conciliativa. Le parti possono aderire a tale proposta, e quindi sottoscrivere un accordo che sarà recepito dal Collegio, oppure nel caso in cui il tentativo di conciliazione non dia buoni frutti, le parti saranno chiamate a una successiva udienza collegiale che si svolgerà in un normale contraddittorio.

La Legge n. 219/2012 conteneva inoltre, all’art.

2, una **Delega al Governo per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione**, al fine dichiarato di eliminare ogni discriminazione tra i figli, anche adottivi. L’impegno delle associazioni, durante diversi incontri istituzionali, era quello di fare in modo che con i provvedimenti delegati si facesse chiarezza, oltre che sui riti applicabili, anche sulla competenza, spostata in prevalenza al Tribunale Ordinario, lasciando al Tribunale per i Minorenni la materia relativa al pregiudizio e al decadimento della potestà, quando non sia già pendente un procedimento fra le stesse parti di fronte al Tribunale Ordinario. Nulla in verità è stato fatto. Il Decreto Legislativo n. 154 del 28/12/2013, *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione a norma dell’art. 2 della Legge 10/12/2012 n. 219*, entrato in vigore nel febbraio 2014, ha mantenuto l’assetto previsto dalla Legge n. 219/2012 e l’applicazione delle nuove norme rimane assai confusa, anche per quanto riguarda lo spostamento delle competenze.

Risulta invece di estrema importanza l’aver introdotto all’art. 316 c.c. il concetto di **responsabilità genitoriale**, che la legislazione internazionale aveva da tempo sostituito al concetto di potestà, e quindi di potere-dovere del genitore nei confronti del figlio. *Il genitore che ha riconosciuto il figlio esercita la responsabilità genitoriale su di lui. Se il riconoscimento del figlio, nato fuori del matrimonio, è fatto dai genitori, l’esercizio della responsabilità genitoriale spetta ad entrambi.* La norma, nella sua nuova dizione, parifica e contiene nel concetto di responsabilità i figli, comunque nati, ed elimina quel residuo elemento di disuguaglianza fra i genitori, che attribuiva al padre la possibilità di prendere decisioni urgenti riguardo al figlio, in caso di incombente pericolo e di grave pregiudizio, attribuendo invece il potere di decisione al genitore più idoneo a curare l’interesse del figlio nel singolo caso. In tal senso il giudice dispone l’ascolto del minore che abbia compiuto gli anni dodici, non più quattordici, o anche di età inferiore, ove capace di discernimento. Tale specifica disposizione è in sintonia con quanto esplicitamente previsto poi nella nuova dizione dell’art. 336 bis, che in generale nomina e regola le **modalità di ascolto** del mi-

<sup>130</sup> AIMMF, “Per una giustizia a misura di minore”, febbraio 2013 ([www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)).

<sup>131</sup> Tribunale di Milano, IX sezione civile: “Il nuovo rito partecipativo” (a cura di G. Servetti e G. Buffone); Tribunale di Cremona, Relazione del Presidente dr. Ines Marini: “Il rito partecipativo”; incontro del Consiglio Superiore della Magistratura, Milano 12 febbraio 2014.



nore (vedi sezione apposita), previsto in tutti i casi in cui venga comunque coinvolto un minore di età.

Viene poi introdotto il **nuovo testo dell'art. 317 bis** che chiarisce e regola i rapporti dei minori con gli ascendenti. Già la Legge n. 54 del 08/02/2006 sull'affidamento condiviso aveva previsto la possibilità che i minorenni *conservassero rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale* (art. 155). La nuova norma sposta l'ottica sugli ascendenti e prevede *che gli ascendenti hanno diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni*, concedendo un'apposita azione qualora sia impedito l'esercizio di tale diritto.

Merita in questa sede ricordare quanto previsto al punto 1) dell'art. 100 del **Decreto Legislativo n. 154 del 28/12/2013** riguardo alle **modifiche della Legge n. 184 del 4 maggio 1983**. Alcune di queste modifiche sono formali e si limitano a una sostituzione letterale nell'ottica dell'assoluta parificazione dei termini *naturale e legittimo* riguardo ai figli. Maggiormente significative sono le modifiche introdotte in tema di adozione (vedi anche relativo paragrafo), quale ad esempio l'introduzione del criterio della provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole, al fine di giungere alla dichiarazione di adottabilità. Questa previsione pareva inopportuna, in una materia in cui la giurisprudenza aveva già da anni chiaramente delineato gli ambiti di applicazione del concetto di stato di abbandono e ne aveva precisato i confini.

È stato anche previsto all'art. 79 bis che *“il giudice segnala ai Comuni le situazioni di indigenza dei nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia”*<sup>132</sup>.

Il quadro complessivo previsto dalla nuova legge, pur con il lodevole intento di parificare i figli legittimi e naturali, non risolve le contraddizioni attualmente in atto nel diritto minorile

in ambito civile. Anzi, mantenendo in essere diversità procedurali nei riti applicabili e negli organi competenti, crea maggiore frammentazione e, ciò che è più grave, affidando la quasi totalità della materia minorile alla competenza dei Tribunali Ordinari, cancella ogni tipo di specializzazione nell'organo giudicante e l'esclusività delle funzioni, elementi che hanno caratterizzato la giustizia minorile fin dalla data di istituzione del Tribunale per i Minorenni.

Anche per quanto riguarda la difesa del minore, l'auspicata riforma della **difesa civile d'ufficio**, come prevista dalle norme della Legge n. 184/1983 modificata dalla Legge n. 149/2001, non è mai stata attuata e persistono le difficoltà e le incertezze della giurisprudenza e degli operatori sulla figura del difensore curatore del minore.

Le argomentazioni dell'ultimo Rapporto CRC restano ancora attuali, per quanto riguarda l'ambito della **procedura penale minorile**, nel senso che, nel corso dell'ultimo anno, nulla si è modificato in merito alla prospettata necessità e urgenza di una **diversificazione della tipologia delle sanzioni penali**, che dovrebbe condurre alla previsione di nuovi e/o diversi trattamenti sanzionatori per i minorenni. Nessuna nuova proposta di legge è stata infatti presentata nel corso dell'ultima legislatura, nonostante l'elaborazione, sin dal lontano anno 2007, da parte del Dipartimento della Giustizia Minorile, della nota *“Proposta di modifiche al D.P.R. 448/88 e al D.Lvo 272/89 in materia di sanzioni previste nella sentenza di condanna e al Codice Penale in materia di pene irrogabili ai soggetti che hanno commesso reati nella minore età”*; progetto sulla cui base era stata presentata alla Camera dei Deputati, il 29/11/2010, la proposta di legge n. 3912. Appare ormai non più procrastinabile l'impellente esigenza di individuare **nuove sanzioni sostitutive alla detenzione** in sede di condanna; sanzioni sostitutive che consentano una maggiore individualizzazione del trattamento sanzionatorio e aumentino in modo considerevole la fruibilità concreta di misure extra-carcerarie, dal momento che qualsivoglia trattamento, soprattutto nei riguardi di minorenni, deve essere sempre **adeguato alla personalità del minore** e deve, altresì, essere

<sup>132</sup> Già l'art. 1 della Legge n. 184/83 prevede questi interventi, ma, come più volte rilevato nei precedenti rapporti CRC, Stato ed Enti Locali intervengono *“nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”*. Non si tratta dunque di spese obbligatorie e tutto ciò è lasciato alla discrezionalità degli Enti e nessun diritto esigibile è riconosciuto ai nuclei familiari a rischio.



**orientato al perseguimento delle finalità educative**, alla cui realizzazione è diretto l'intero processo penale minorile, anche nella fase esecutiva della pena. Va, tuttavia, manifestato apprezzamento per l'intervenuta diffusione, dal 27 marzo 2013, della *“Carta dei diritti e dei doveri dei minorenni che incontrano i servizi minorili della Giustizia”*, redatta a cura del Dipartimento per la Giustizia Minorile<sup>133</sup>. L'intento della Carta è quello di fornire una completa panoramica dei diritti e dei doveri che interessano i minori che entrano nel circuito penale, in relazione alle strutture e ai servizi minorili dai quali vengono presi in carico, allo scopo di rappresentare i compiti e l'organizzazione della Giustizia Minorile, dei suoi Servizi e degli operatori che agiscono al suo interno. Tutto ciò è attuato proponendo ai minori – in modo semplice e chiaro – informazioni sul procedimento penale minorile, anche mediante la contestuale realizzazione, all'interno della Carta, di un glossario sui termini che potrebbero risultare di non facile comprensione per il minore.

In merito alla già prospettata opportunità di intervenire sull'istituto della M.A.P. – rispetto alla quale si ritiene che debba continuare a essere preservata la sua attuale struttura di funzionamento, pur con la previsione di **alcuni opportuni correttivi**, che ne razionalizzino ancor più l'utilizzo, oltre che la reale efficacia – si registra che nessuna iniziativa, né parlamentare, né governativa, è stata assunta. È terminato, invece, l'iter parlamentare della proposta di legge<sup>134</sup> che prevede di conferire deleghe al Governo

133 È stata elaborata dal Dipartimento per la Giustizia Minorile – Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – con il supporto dell'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS) e della Casa San Benedetto (Istituto Don Calabria), e realizzata nell'ambito del progetto CO.S.MI. (Comunicazione sociale e minori stranieri nei sistemi di giustizia europea), finanziato dal Ministero dell'Interno con il Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013 (FEI). È stata altresì predisposta in osservanza a quanto disposto dall'art. 69, comma 2, del D.P.R. 230 del 30 giugno 2000 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), come modificato dal D.P.R. 136 del 5 giugno 2012, conformandosi, nei contenuti e negli obiettivi, ai principi sanciti dall'ordinamento interno e dalle normative sovranazionali.

134 Proposta di legge C. 331-927-B, in esame alla Commissione Giustizia della Camera dal 6 febbraio 2014 al 20 marzo 2014, a seguito della trasmissione dal Senato (il 23 gennaio 2014) della Proposta di legge S. 925 “Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”, discussa in Assemblea dal 24 marzo 2014 e definitivamente approvata dalla Camera nella seduta n. 203 del 2 aprile 2014.

in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio per i soli soggetti maggiorenni. Vi sono in essa previste disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, secondo proposte che sono state valutate positivamente e lette come un primo timido passo del nostro legislatore verso una maggiore sensibilità per quanto concerne, in generale, la finalità rieducativa che dovrebbe perseguire un qualsivoglia trattamento sanzionatorio. L'estensione – anche ai maggiori di età – di un istituto, quale quello della M.A.P. (pur con le limitazioni correttamente previste), è da interpretarsi come un doveroso riconoscimento per i positivi risultati che tale istituto ha rappresentato e rappresenta tuttora per il procedimento penale minorile italiano.

Va, infine, evidenziato che in merito alla programmata **disciplina della mediazione penale e delle c.d. attività riparatorie** non si è realizzato alcun passo in avanti, benché i tantissimi provvedimenti legislativi adottati a livello internazionale e comunitario continuino a sollecitare un tempestivo intervento in tal senso, auspicando l'introduzione della mediazione penale nell'ordinamento italiano<sup>135</sup>. Appare ormai indefettibile che si proceda a un'apposita regolamentazione legislativa dell'istituto della mediazione penale minorile (non essendo più sufficiente la sola sperimentazione, già operata sul piano pratico presso numerosi Tribunali per i Minorenni italiani, né la previsione da parte del D.G.M. di apposite “Linee di indirizzo e di coordinamento in materia di mediazione penale minorile”, che di per sé non sono garanzia assoluta di appli-

135 Regole Minime per l'amministrazione della giustizia penale minorile – c.d. Regole di Pechino – del 29 novembre 1985 (art. 11); Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), resa esecutiva dalla Legge n. 176 del 1991, (art. 40, par. 3, lettera b); Raccomandazione R(87)20 del Consiglio d'Europa sulle risposte sociali alla delinquenza minorile (17 settembre 1987); Raccomandazione R(99)19 del Consiglio d'Europa sulla mediazione in materia penale (adottata dal Comitato dei Ministri in data 15 settembre 1999); Dichiarazione dei principi base per l'introduzione della giustizia riparativa in campo penale, delle Nazioni Unite (Vienna, aprile 2000); Decisione Quadro n. 2001/220/GAI (datata 15 marzo 2001) del Consiglio dell'Unione Europea, su “La posizione delle vittime nel processo penale”, che rende la mediazione penale obbligatoria, per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, entro l'anno 2006; Raccomandazione REC. 2003/20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile.



cazione di regole comuni e di principi inderogabili sull'intero Territorio nazionale). L'auspicato intervento di mediazione, se adeguatamente operato, può favorire la concreta realizzazione della funzione educativa di cui all'art. 1 DPR. 448/1988, oltre che contribuire alla costruzione di una personalità in evoluzione, aiutando un "adulto del futuro" a prendere consapevolezza del proprio ruolo nella società. Non ci si può esimere, inoltre, dal ribadire e sottolineare nuovamente che l'utilità di un intervento strutturato di mediazione risiede nella responsabilizzazione di un soggetto in età evolutiva, che contestualmente potrà produrre altrettanti effetti positivi sulle persone offese dal reato commesso dal minore, in quanto queste ultime (spesso anch'esse di minore età) avranno modo di veder riconosciuto il proprio punto di vista in un procedimento, quale quello minorile, in cui le esigenze di massima garanzia per l'indagato-imputato minore pongono le vittime del reato in una posizione subalterna e defilata. Un effetto indubbiamente positivo sarà, infatti, quello di fare in modo che la vittima di un reato minorile (nell'impossibilità di partecipare al processo con una costituzione di parte civile) possa veder soddisfatto il proprio naturale bisogno di "interloquire" con l'autore del reato, di comprenderne le contrapposte posizioni, di accettarne i limiti, di vedere soddisfatto il proprio senso di giustizia, con il contestuale benefico risultato (laddove la tipologia di reato commesso lo consenta) di un'anticipata uscita del minore-reo dal circuito penale.

**Pertanto il gruppo CRC nuovamente raccomanda:**

1. Al **Parlamento** di attuare una legislazione organica in materia di famiglia e minori prevedendo un unico organo giudicante e mantenendo la specificità della cultura minorile;
2. Al **Parlamento** di introdurre chiare previsioni circa la modalità di nomina dei difensori d'ufficio nella Legge n. 184/83 e successive modifiche, a garanzia del principio del contraddittorio e del diritto dei minori ad avere un proprio difensore anche in campo civile;

3. Al **Parlamento e, contestualmente, al Governo** di procedere alla tempestiva attuazione di un'organica riforma delle sanzioni penali irrogabili agli autori di reato minorenni, favorendo ipotesi di trattamento sanzionatorio adeguate alla personalità del minore e orientate al perseguimento effettivo delle finalità educative, nonché di procedere alla codificazione della mediazione penale minorile, oltre che di prevedere correttivi al funzionamento dell'istituto della M.A.P. in ambito minorile, per ampliare l'efficacia dello stesso in chiave di effettiva capacità risocializzante e rieducativa.

## 9. IL TERZO PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC

Il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC è finalmente entrato in vigore il 14 aprile 2014, a seguito della decima ratifica da parte del Costa Rica<sup>136</sup>.

Stiamo parlando di un importante Trattato, di cui il Gruppo CRC aveva raccomandato la ratifica in considerazione del nuovo canale che esso apre per possibili denunce al Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, in caso di violazioni dei diritti dei minori riconosciute nella Convenzione<sup>137</sup>. Dalla pubblicazione del precedente Rapporto, 9 nuovi Paesi hanno sottoscritto il Protocollo<sup>138</sup> e ben 6 lo hanno ratificato, consentendo appunto l'entrata in vigore del Trattato<sup>139</sup>. Diventano dunque operative le procedure pre-

<sup>136</sup> Si tratta del Protocollo adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione A/RES/66/138. Per i dettagli sullo Stato di ratifica: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en). Ogni anno le Nazioni Unite organizzano un evento dedicato ai trattati, incoraggiando gli Stati a ratificare i trattati internazionali (c.d. "Treaty Event"). Durante l'evento di quest'anno, tenutosi dal 24 al 26 settembre e dal 30 settembre all'1 ottobre 2013, ben due Stati hanno ratificato e sei hanno firmato il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC. L'entrata in vigore è avvenuta dopo tre mesi dalla decima ratifica.

<sup>137</sup> Il testo del Trattato è consultabile al seguente link: [http://www.grup-pocrc.net/IMG/pdf/GA\\_resolution\\_OP\\_-\\_ENG.pdf](http://www.grup-pocrc.net/IMG/pdf/GA_resolution_OP_-_ENG.pdf).

<sup>138</sup> I nuovi Paesi che hanno sottoscritto sono: El Salvador il 25/07/2013; Benin, Costa D'Avorio, Ghana, Guinea Bissau il 24/09/2013; Polonia il 30/09/2013; Mongolia il 04/10/2013; Croazia il 27/12/2013. Ad oggi, in totale, le firme sono 42.

<sup>139</sup> Dall'ultimo Rapporto CRC, i Paesi ratificanti sono stati: Albania il 29/05/2013; Spagna il 03/06/2013; Portogallo e Montenegro il 24/09/2013; Slovacchia il 03/12/2013 e Costa Rica il 14/01/2014.



viste nel III Protocollo e, in particolare, l'attivazione del Comitato ONU per la CRC sulla base di comunicazioni c.d. "individuali", che possono essere presentate da minori o da loro rappresentanti per segnalare la violazione di uno dei diritti garantiti dalla CRC o da uno dei suoi protocolli opzionali (I Protocollo sulla vendita, prostituzione e pornografia minorile e II Protocollo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati)<sup>140</sup>. Tra i requisiti essenziali delle denunce vi sono la forma scritta, l'identificazione obbligatoria del dichiarante e l'aver già esperito a livello nazionale i rimedi giurisdizionali previsti nell'ordinamento interno<sup>141</sup>.

Dispiace che solo 4 tra i Paesi ratificanti abbiano ad oggi accettato di sottoporsi alle eventuali denunce provenienti, non da privati, ma da altri Paesi<sup>142</sup>; mentre per il momento nessuno Stato ha dichiarato di volersi sottrarre alla speciale procedura di inchiesta del Comitato, prevista per il caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dei minori<sup>143</sup>.

L'Italia non ha ancora ratificato il Protocollo<sup>144</sup> e il Gruppo CRC ha sollecitato il Ministero degli Affari Esteri sottolineando, sia l'urgenza della ratifica, che l'importanza di provvedervi acconsentendo al giudizio degli altri Stati e alle inchieste del Comitato su eventuali violazioni gravi e sistematiche dei diritti garantiti ai minori nella CRC e nei suoi Protocolli<sup>145</sup>. Ad oggi però, nessuna azione significativa risulta com-

piuta da parte del Governo<sup>146</sup>.

Anche in Parlamento nessuna attività inerente la ratifica è stata realizzata dall'ultimo Rapporto CRC ad oggi<sup>147</sup>. È invece proseguito il lavoro di sensibilizzazione dei Governi nazionali, ad opera della coalizione internazionale di associazioni denominata "Ratify OP3 CRC"; e il Gruppo CRC è tra i membri della suddetta Coalizione<sup>148</sup>.

La ratifica del Terzo Protocollo Opzionale alla CRC è caldamente sostenuta dal Gruppo CRC, perché – grazie ai rimedi in esso previsti – offre una valida garanzia affinché il rispetto della CRC possa essere effettivo, e apre la strada a una difesa diretta e concreta di molti minorenni, o di loro intere categorie, da parte dei singoli cittadini e delle associazioni.

#### **Pertanto il Gruppo CRC raccomanda ancora una volta:**

1. Al **Parlamento** di ratificare il nuovo Protocollo Opzionale della CRC;
2. Al **Governo** e al **Parlamento** di provvedere, in occasione della detta ratifica, anche alle dichiarazioni opzionali che consentiranno di: ricevere segnalazioni da altri Stati (art. 12) e consentire nei propri confronti la procedura d'inchiesta in caso di violazioni gravi o sistematiche (art. 13);
3. Al **Governo e, per esso, a tutti i Ministri competenti** di diffondere e informare sul contenuto del nuovo Protocollo (art. 17).

140 Per il dettaglio sulle diverse procedure previste nel Trattato per le comunicazioni e denunce si rinvia alle pagine 10 e 11 del Rapporto CRC 2012 (<http://www.gruppocrc.net/La-legislazione-italiana-Il-Terzo>).

141 Le denunce per il Comitato vanno inviate, come per altri trattati, all'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani, con sede in Svizzera, a Ginevra. I dettagli sulla presentazione delle denunce si trovano al seguente indirizzo: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx#OPIC>.

142 Solo Albania, Germania, Portogallo e Slovacchia hanno depositato all'atto della ratifica la dichiarazione aggiuntiva prevista nell'art. 12 comma 1 del Trattato, acconsentendo espressamente di sottoporsi al controllo "orizzontale" fra Stati.

143 Si tratta della procedura di inchiesta disciplinata negli articoli 13 e 14 del Protocollo e, in questo caso, a differenza che per le denunce fra Stati, i Paesi devono dichiarare espressamente di non accettare l'applicazione della procedura nei propri confronti per uno o più dei documenti e fini previsti (Convenzione o Protocolli Opzionali I e II).

144 L'Italia è stata fra i primi firmatari del documento il 28 febbraio 2012.

145 L'ultimo sollecito del Gruppo al Governo Italiano è del 21 gennaio 2014.

146 Con comunicazione dell'11 febbraio 2014, la Direzione Generale Affari Politici, Ufficio II Diritti Umani e Consiglio d'Europa, del Ministero degli Affari Esteri ha risposto alla richiesta di aggiornamento del Gruppo CRC con nota da parte del Ministro in cui è riportato quanto segue: "il Ministero degli Esteri si è speso in prima persona affinché le procedure amministrativo-legislative volte a pervenire alla ratifica del Protocollo Opzionale venissero portate a termine nel più rapido tempo possibile. Ciò, ovviamente, in ossequio alla necessità di ottemperare agli obblighi di legge che prevedono la predisposizione di una dettagliata e accurata documentazione a corredo dei disegni di legge di ratifica di trattati internazionali. Confidiamo che il Consiglio dei Ministri possa nei tempi più rapidi approvare il testo da sottoporre al Parlamento. È nostro vivo auspicio che anche l'Italia possa quanto prima divenire Parte di questo importante strumento, volto ad allineare il sistema della Convenzione sui Diritti del Fanciullo a quanto previsto dalle altre Convenzioni poste a tutela di gruppi e individui particolarmente vulnerabili".

147 L'unica iniziativa tra gli atti del Parlamento era stata segnalata dal Gruppo nel Rapporto 2012.

148 La coalizione comprende oggi circa 80 membri, a cui il Gruppo CRC italiano si è aggiunto nel 2013 ([www.ratifyop3crc.org](http://www.ratifyop3crc.org)). Nel mese di agosto 2013 il gruppo CRC ha indirizzato al Governo la lettera proposta dalla coalizione e scaricabile sul sito della coalizione (<http://ratifyop3crc.org>).