Gruppo di Lavoro
per la Convenzione
sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

27 maggio 2009: La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) compie 18 anni in Italia: quale è lo stato dell'arte delle misure generali di attuazione della CRC?

La Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre **1989**. La procedura prevista dalla Convenzione stabilisce che gli Stati parte debbano sottoporre entro due anni dalla ratifica della stessa e successivamente ogni cinque anni un rapporto sullo stato di attuazione della Convenzione nel proprio Paese. Il Rapporto Governativo è uno strumento concreto per promuovere la responsabilizzazione dei governi verso gli obblighi assunti nei confronti dell'infanzia e adolescenza.

L'Italia ha ratificato la CRC il 27 maggio 1991 (Legge 176/1991) ed ha predisposto e discusso con il Comitato ONU sia il primo che il secondo rapporto periodico. Il Comitato ONU nel 2003 ha reso pubbliche le proprie Osservazioni conclusive sullo stato di attuazione della CRC in Italia, un documento in cui il Comitato sottolinea i progressi compiuti ed evidenzia i punti critici.

In particolare rispetto alle **Misure generali di attuazione della CRC** volte alla promozione del pieno godimento di tutti i diritti enunciati all'interno della Convenzione per tutti i minori presenti in Italia, attraverso la legislazione, l'istituzione di organi di coordinamento e monitoraggio – governativi e indipendenti– la raccolta dei dati dettagliata, l'aumento della consapevolezza e lo sviluppo e l'attuazione di politiche, servizi e programmi appropriati,

il Comitato ONU sui diritti del fanciullo ha raccomandato all'Italia:

<u>Legislazione</u>

7. Il Comitato raccomanda all'Italia di continuare a esaminare con rigore la legislazione e di garantire che le leggi nazionali e regionali si basino sui diritti e si conformino agli standard internazionali sui diritti umani, inclusa la Convenzione, e che vengano effettivamente applicate.

In considerazione dei compiti attribuiti per legge alla **Commissione Infanzia**, e nello specifico quello di *formula[re] osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo*, si invita la Commissione ed i suoi componenti a valutare :

- ✓ la conformità del **c.d. DDL sicurezza** attualmente di nuovo all'esame del Senato (A.S. 733-B) con specifico riferimento a tutte quelle disposizioni in esso contenute che comportano una

violazione dei diritti di bambini, bambine e adolescenti aventi uno o entrambi i genitori irregolarmente presenti in Italia (in particolare, artt. 6, 21, 45 lett. f), dei minori stranieri non accompagnati (art. 45 lett. s relativo alla conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età; art. 53 in materia di rimpatrio per i minori comunitari che si prostituiscono) e dei minori trattenuti all'interno dei Centri di Identificazione ed Espulsione, in quanto erroneamente riconosciuti come maggiorenni o in quanto al seguito dei genitori (il ddl prevede il prolungamento del trattenimento in tali Centri fino a 6 mesi);

- ✓ anche alla luce dell'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione in merito alla prostituzione minorile, di valutare attentamente l'impatto sui minori del **Disegno di Legge A.S. 1079 recante "Misure contro la prostituzione",** in particolare della previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, relativa al rimpatrio dei minori stranieri dediti alla prostituzione, che si ricorda sono soggetti socialmente vulnerabili a favore dei quali occorre intervenire con sostegni economici e sociali al fine di favorirne l'inclusione;
- ✓ l'attuazione e l'impatto della **Legge 328/2000** "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" sui minori, in quanto non risulta ancora avvenuta la definizione e approvazione da parte del Governo dei **LIVEAS** (Livelli Essenziali di Assistenza), che a seguito del decentramento verso le Regioni dovrebbero garantire uniformità sul territorio nazionale;
- ✓ in merito all'attuazione della **Legge 269/1998**, "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù", di sollecitare il Ministero competente alla pubblicazione della relazione annuale, in considerazione del fatto che l'ultima relazione pubblicata sullo stato di attuazione sulla Legge 269/1998 è del 2002 (www.minori.it);
- ✓ anche in considerazione dell'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione sul tema Minori e Media a sollecitare la definizione e l'adozione del nuovo **Codice Media e Minori**, citato nel Rapporto governativo alle Nazioni Unite ma di cui al momento esiste solo una bozza non pubblica, e verificare in sede di approvazione parlamentare che sia dotato di adeguati strumenti sanzionatori e idonei strumenti di monitoraggio;
- ✓ richiedere informazioni in merito al **progetto di legge «Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato**», depositato il 15 gennaio 2008 agli atti del Gabinetto del Ministro della Giustizia, che avevamo citato nel 4° Rapporto CRC ma che non ci risulta sia mai stato presentato;
- ✓ dei DDL all'esame del Parlamento in materia di somministrazione di farmaci psicotropi per la cura di bambini e adolescenti
- ✓ di promuovere la modifica della **Legge 482/1999**, al fine di riconoscere i rom, sinti e camminanti come minoranza linguistica nazionale, come recentemente ribadito dal Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale.

Risorse

9. Il Comitato raccomanda che l'Italia continui ad incrementare, nella massima misura possibile, le risorse stanziate per i bambini e le loro famiglie e ad effettuare un'analisi di tutti i bilanci totali e settoriali dello Stato parte e delle Regioni, in modo da analizzare la quota spesa per l'infanzia, identificare le priorità e allocare le risorse "al massimo livello consentito dalle risorse disponibili". Inoltre, il Comitato raccomanda che l'Italia applichi questo principio alle attività svolte dalla Cooperazione internazionale allo sviluppo del ministero degli Affari esteri.

In considerazione dei compiti attribuiti per legge alla Commissione Infanzia, ed in particolare *chiede[re] informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività' svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si*

occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, si invita **la Commissione** ed i suoi componenti a verificare :

- ✓ l'entità della **somma pubblica stanziata per l'infanzia e l'adolescenza** dai Ministeri competenti per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, poiché ad oggi non sono disponibili dati disaggregati per singoli ministeri;
- ✓ le somme stanziate dalle singole **regioni e dai comuni** per la realizzazione di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- ✓ la disponibilità e l'impiego delle risorse attribuite per la lotta alla pedofilia. In particolare la legge finanziaria 2008 metteva a disposizione **dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia** €6.000.000[1] e dal rapporto governativo si evince che poiché il progetto di costituzione della banca dati dell'Osservatorio "*è ancora nella fase di completamento dello studio di fattibilità*" le somme ad esso attribuite "*non sono state ancora utilizzate*";
- ✓ l'effettiva esigibilità del diritto del minore a crescere in famiglia enunciato dalla **Legge 184/1983 e s.m.**, in quanto la realizzazione degli interventi ivi previsti è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni, e degli Enti Locali e che l'inciso ***"nei limiti delle risorse finanziarie disponibili"*** fa sì che questi principi, condivisi da tutti sul piano teorico, possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo, in quanto la Legge non prevede strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o delle associazioni operanti nel settore.

Coordinamento

11. Il Comitato raccomanda che l'Italia:
(a) rafforzi un efficace coordinamento, in particolare attraverso l'Osservatorio nazionale e la Conferenza Stato-Regioni, all'interno e tra le agenzie governative a livello nazionale, regionale e locale, nell'applicazione delle politiche per la promozione e la tutela dell'infanzia, come precedentemente raccomandato (CRC/C/15/Add.41, par. 13);
(b) garantisca una più stretta e attiva collaborazione con le Ong che operano in difesa dei diritti dell'infanzia, soprattutto a livello locale;
(c) incoraggi la partecipazione dei bambini nelle attività dell'Osservatorio nazionale.

In considerazione dei compiti attribuiti per legge alla Commissione Infanzia, ed in particolare *chiede[re] informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività' svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva,* si invita la Commissione ed i suoi componenti a :

- ✓ **verificare l'effettiva operatività** di alcuni organismi e tavoli di lavoro richiamati nel Rapporto governativo, come ad esempio CICLOPE, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, il tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile;
- ✓ monitorare e garantire la continuità dei lavori **dell'Osservatorio Nazionale Infanzia**, previsto dalla Legge 451/97, che in questi anni ha subito notevoli rallentamenti.

Piano nazionale d'azione

13.Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:
(a) solleciti l'analisi del Piano nazionale d'azione al fine di ottenere la sua adozione;
(b) garantisca l'armonizzazione tra il Piano nazionale d'azione e il piano per l'attuazione del documento finale dell'UNGASS;

[1] Art. 1 comma 1 lett. g, Decreto del 22 gennaio 2008, cit..

(c) controlli in modo efficace, valuti i progressi raggiunti e verifichi l'impatto delle politiche adottate sui bambini.

In considerazione del fatto che il Piano Nazionale Infanzia è adottato sentita la **Commissione Infanzia** che si esprime entro sessanta giorni, che l'ultimo piano approvato nonostante la cadenza biennale risulta essere ancora quello relativo al periodo 2002-2004, che l'Italia è stata quindi priva di un Piano Nazionale Infanzia negli ultimi 5 anni, si invita la Commissione Infanzia:

- ✓ a sollecitare il Governo per **la definizione** Piano Nazionale la cui bozza è già stata predisposta dall'Osservatorio Nazionale Infanzia;
- ✓ a valutare, nel momento in cui il Piano sarà sottoposto all'attenzione della Commissione, che lo stesso contenga le **modalità di finanziamento** degli interventi da esso previsti*;*
- ✓ a valutare, nel momento in cui il Piano sarà sottoposto all'attenzione della Commissione, che esso preveda forme di **coordinamento** delle azioni svolte a livello regionale;
- ✓ a verificare che all'interno del Piano sia prevista, con forme specifiche, **la partecipazione diretta dei minori**, compresi i minori stranieri, Rom, Sinti e Caminanti e degli altri gruppi vulnerabili, al fine di attuare il diritto dei minori di essere ascoltati su tutte le questioni che li riguardano.

Strutture indipendenti di controllo

15. Il Comitato raccomanda che l'Italia completi i suoi sforzi per istituire un garante nazionale indipendente per l'infanzia, se possibile, come parte di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani (*cfr.* Commenti Generali n° 2 del Comitato sul ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani) e in conformità con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea generale 48/134) per monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. La struttura dovrebbe essere accessibile ai bambini, dotata del potere di ricevere ed effettuare accertamenti su denunce relative a violazioni dei diritti dei bambini con la dovuta sensibilità, e dotata dei mezzi necessari per la loro efficace attuazione. Il Comitato, inoltre, raccomanda lo sviluppo di appropriati raccordi tra le istituzioni nazionali e regionali.

In considerazione del fatto che la bozza di legge per l'istituzione del garante nazionale infanzia (AC 2008)è all'esame della Commissione Giustizia e Commissione Affari Costituzionale, di cui fanno parte anche componenti della Commissione Infanzia, che tra i compiti attribuiti per legge alla Commissione Infanzia rientra quello di *formula[re] osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo,* si invitano i componenti della Commissione a:

- ✓ verificare che il disegno di legge **AC 2008** risponda ai criteri e parametri internazionali ed in particolare al Commento Generali n. 2 del Comitato ONU sul ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani nonché ai cd. Principi di Parigi**;**
- ✓ verificare che nel disegno di legge vengano previste idonee modalità di raccordo tra Garante nazionale Infanzia e Garanti regionali;
- ✓ verificare che nel disegno di legge vengano espressamente previste idonee forme di "ascolto dei minori", in particolare con riferimento ai sistemi di accesso, e che sia tenuta in debita considerazione la necessità di porre in essere processi consultivi e partecipativi di largo respiro con i minori su tutto il territorio nazionale;
- ✓ monitorare l'*iter* del suddetto disegno di legge affinché si proceda con la definizione ed approvazione del testo di legge.

Raccolta dati
17. In linea con le precedenti raccomandazioni (ibid. par. 14), il Comitato reitera la raccomandazione che l'Italia:
(a) rafforzi il proprio meccanismo per la raccolta e l'analisi sistematica dei dati disaggregati su tutti gli individui al di sotto dei 18 anni, per tutte le aree previste dalla Convenzione, con particolare attenzione ai gruppi maggiormente vulnerabili, tra cui i bambini disabili, rom, appartenenti a famiglie di immigrati, non accompagnati, vittime di violenza e appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati;
(b) utilizzi questi indicatori e dati in modo efficace per la formulazione e valutazione delle politiche e dei programmi per l'applicazione e il monitoraggio della Convenzione;
(c) assicuri coerenza nel processo di raccolta dati da parte delle varie istituzioni, a livello nazionale e regionale.

In considerazione dei compiti attribuiti per legge alla **Commissione Infanzia**, ed in particolare *chiede[re] informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività' svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva,* si invita la Commissione ed i suoi componenti a:

- ✓ promuovere e sollecitare l'istituzione di un **sistema nazionale di rilevazione di dati** relativi agli individui sotto i 18 anni, in grado di raccogliere un set omogeneo e dinamico di informazioni comparabili sulla base di indicatori utilizzati da regioni e comuni; promuovere la produzione dei dati mancanti, anche attraverso la realizzazione di specifiche ricerche;
- ✓ richiedere informazioni ai Ministeri competenti sul numero di **minori ad oggi presenti in strutture residenziali**, dato che i dati forniti nel Rapporto governativo (gennaio 2009) risalgono al 31 dicembre 2005[2] e risultano parziali in quanto non comprendono la Sicilia; nonché a verificare l'esistenza di un serio monitoraggio dei minori presenti nelle strutture residenziali attraverso la definizione e la costruzione di "banche dati" affidabili e costruite su criteri omogenei e condivisi da Stato-Regioni;
- ✓ richiedere ai Ministeri competenti dati aggiornati sui **minori affidati**, dato che i dati riportati nel Rapporto governativo (gennaio 2009) si riferiscono al 31 dicembre 2005 e non sono peraltro completi in quanto mancano quelli relativi alla Sicilia[3];
- ✓ sollecitare la realizzazione della **banca dati dei minori dichiarati adottabili e dei genitori adottivi**[4], prevista dall'art. 40 della Legge 149/2001 e le cui norme di attuazione sono state adottate con successivo regolamento del Ministero della Giustizia con decreto 91/2004, il cui avvio operativo era stato previsto per dicembre 2001, ma che non è ancora stata attuata. Tale ritardo è particolarmente grave in quanto avrebbe consentito di avere dati aggiornati sui minori che, pur adottabili, non vengono adottati, e avrebbe facilitato il miglior abbinamento per il bambino mettendo in rete coppie adottanti e bambini adottabili di tutti i Tribunali per i Minorenni italiani;
- ✓ sollecitare, anche alla luce della ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (Legge 18/ 2009), una raccolta dati che si basi sul modello ICF, sul **numero dei bambini e bambine in età 0-5,** inclusi i bambini stranieri, le cui patologie si connotano in disabilità;
- ✓ Sollecitare l'individuazione del numero degli individui al di sotto dei 18 anni affetti da malattie croniche e/o rare, al fine di predisporre gli interventi necessari a garantire loro pari accesso ed opportunità in ogni ambito di vita ed in particolare nella scuola.

[2] Si veda pag. 77 del Rapporto governativo
[3] Si veda pag. 76 del Rapporto governativo
[4] Si veda www.giustizia.it

A gennaio 2009 il Governo italiano ha inviato al Comitato ONU **il nuovo rapporto** periodico in cui oltre a fornire un aggiornamento sulla situazione italiana rende conto anche rispetto alle Osservazioni sollevate nel 2003, incluse quelle relative alle Misure Generali di attuazione della CRC sopra riportate.

Il Gruppo CRC sta ora predisponendo il proprio Rapporto Supplementare che sarà reso pubblico a **novembre 2009,** in occasione delle celebrazioni del 20° anniversario della CRC ed inviato successivamente al Comitato ONU. Infatti le organizzazioni non governative hanno la facoltà (art. 45 lettera a, CRC), riconosciuta ed incoraggiata dalla stesso Comitato ONU, di redigere un proprio rapporto, supplementare a quello governativo. Il Rapporto rappresenta anche un'opportunità per fornire delle informazioni aggiuntive e analisi alle istituzioni preposte all'attuazione delle politiche per l'infanzia.

Sarebbe quindi particolarmente importante per l'aggiornamento in corso ed al fine di avere un quadro completo dello stato di attuazione della CRC in Italia, anche in vista dell'imminente appuntamento con il Comitato ONU, il supporto della Commissione Infanzia nel fare chiarezza e sollecitare una definizione delle questioni ancora aperte sulle politiche per l'infanzia.

Roma, 27 maggio 2009