

dal Distretto di Venezia

## Le misure generali di attuazione della CRC (Convention on the Rights of the Child) in Italia

di VALERIA QUAGLIA \*

sulla base delle disposizioni di cui agli artt. 44 comma 6, art. 2, art. 3 comma 2 il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha ideato il concetto di "Misure generali di attuazione" che rappresentano lo strumento essenziale per promuovere la CRC e rendere i diritti degli adolescenti e dei bambini una realtà. Il Comitato ONU ha identificato e diffusamente descritto cosa siano le misure generali di attuazione nel Commento Generale n. 5 pubblicato il 27 novembre 2003. Una lettura combinata di tale Commento Generale e del Commento Generale n. 2 è possibile enucleare le seguenti misure generali di attuazione:

- la ratifica di altri strumenti internazionali fondamentali per i diritti umani;
- leisure legislative;
- la giustizia dei diritti;
- lo sviluppo di una strategia nazionale integrata (Piano nazionale di azione);
- la localizzazione delle risorse;
- il decentramento a livello istituzionale per la promozione dei diritti dell'infanzia;
- il decentramento, devoluzione e delega;
- la decentralizzazione;
- il monitoraggio istituzionale e controllo indipendente da parte ad es. di comitati parlamentari, ong, istituti accademici, associazioni di professionisti etc;
- la collaborazione con la società civile;
- la cooperazione internazionale;
- le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti dell'infanzia;
- la raccolta dati e lo sviluppo degli indicatori;
- la promozione e sensibilizzazione sulla CRC;
- la conoscenza e accessibilità dei rapporti governativi e delle osservazioni conclusive. Ciascuna di queste misure generali è reciprocamente correlata alle altre: esse sono infatti complementari e destinate al reciproco sostegno. Nella Convenzione è inoltre contenuto un meccanismo di monitoraggio sull'efficace attuazione della Convenzione: il monitoraggio è la fase fondamentale in quanto l'efficacia del controllo è direttamente proporzionale rispetto a quella della convenzione.
- Al fine di responsabilizzare gli Stati parti, l'art. 44 della Convenzione stabilisce che quotidiani sono tenuti a sottoporre al Comitato ONU entro due anni dalla ratifica della CRC e pressivamente ogni 5 anni un rapporto sullo stato di attuazione della CRC nel proprio

paese: in tale rapporto devono essere indicati i provvedimenti che sono stati adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti dalla CRC ed i progressi realizzati per il godimento di tali diritti.

I Rapporti governativi devono seguire la struttura definita dal Comitato ONU nelle linee guida per la redazione dei rapporti iniziali e periodici che contengono indicazioni relative al raggruppamento dei vari articoli della CRC in gruppi tematici: il primo di questi raggruppamenti riguarda proprio le misure generali di attuazione della CRC. Su tale rapporto il Comitato ONU esprime le proprie "Osservazioni conclusive" ossia un documento nel quale il suddetto organo esprime il proprio parere in merito allo stato di attuazione della CRC nel Paese esaminato.

L'art. 45 della Convenzione prevede poi espressamente la possibilità per le Agenzie delle Nazioni Unite e per "ogni altro organismo competente", voce sotto cui si ricomprendono anche le ONG, l'opportunità di sottoporre al Comitato ONU propri rapporti alternativi o supplementari al rapporto governativo a seconda che prendano in considerazione tutte o solo alcune delle questioni considerate in tale rapporto.

I rappresentanti delle ONG che hanno inviato un proprio rapporto sono poi invitati ad incontrare il Comitato ONU in una sessione a porte chiuse per presentare il proprio punto di vista sulla situazione dei diritti dell'infanzia nel loro paese.

Questo in generale. Passiamo ora ad esaminare la posizione dell'Italia.

### Le misure generali di attuazione della CRC in Italia: a che punto siamo?

Ad oggi l'Italia ha presentato tre rapporti governativi sulla Convenzione, il prossimo è previsto per il 2017. Ha poi presentato un rapporto sui protocolli opzionali nel 2004. Come si è visto in precedenza la CRC attribuisce espressamente alle ONG il potere di presentare dei rapporti alternativi o supplementari rispetto a quelli governativi: in Italia nel dicembre del 2000 è stato costituito il "gruppo CRC" ossia un network aperto ai soggetti del terzo settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia avente il preciso scopo di garantire un monitoraggio sull'applicazione della CRC indipendente,

permanente, condiviso e aggiornato.

Attualmente il gruppo CRC è composto da 86 associazioni ed è coordinato da Save The Children Italia. Il gruppo CRC ha pubblicato due rapporti supplementari rispetto ai rapporti governativi sulla CRC ed un rapporto supplementare rispetto al rapporto governativo sui protocolli opzionali. Il Gruppo CRC inoltre, pubblica annualmente in occasione dell'anniversario della ratifica della CRC in Italia, ossia il 27 maggio, il rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della CRC. L'ultimo (è il VI) ed è relativo all'anno 2012 - 2013.

Passiamo adesso ad esaminare quale sia, in estrema sintesi, lo "stato dell'arte" delle misure generali di attuazione sopra identificate alla luce del terzo e quarto rapporto governativo, del rapporto del gruppo CRC ad esso supplementare, delle osservazioni conclusive del Comitato ONU ed infine dell'ultimo rapporto di aggiornamento del Gruppo CRC.

**Legislazione e Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza** → È unanimemente riconosciuto l'impatto positivo avuto dalla ratifica a livello legislativo: soprattutto nei dieci anni successivi alla ratifica vi è stata un'intensa produzione normativa particolarmente attenta ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tuttavia con il passare del tempo sono state attribuite importanti funzioni in materia di infanzia e adolescenza a diversi ministeri conducendo ad un'eccessiva frammentazione non supportata da un efficace coordinamento.

Le politiche sociali hanno avuto un ruolo sempre meno preminente all'interno del Ministero per la solidarietà sociale. A livello parlamentare il ruolo della Commissione parlamentare per l'infanzia non riesce ad essere particolarmente incisivo. A ciò poi deve aggiungersi il decentramento delle competenze sociali alle Regioni cui però non ha fatto seguito una funzione di guida e di supporto dello Stato centrale. Il tutto rivela l'inesistenza di politiche minorili in un contesto di default del sistema di welfare.

**Risorse** → Il Comitato ONU in proposito lamenta la mancanza di un'analisi specifica di tutti i fondi statali e regionali destinati all'infanzia, i tagli di bilancio che hanno interessato il settore dell'istruzione, la riduzione dei fondi per la Politica della famiglia, delle politiche sociali e dell'infanzia e l'adolescenza, le disparità a livello regionale nell'assegnazione e nella spesa dei fondi destinati ai minori. Nell'ultimo rapporto di aggiornamento del

po CRC così come in tutti i precedenti, è espressa fortissima preoccupazione per la costante contrazione delle risorse dirette o destinate per l'infanzia e l'adolescenza con addirittura la cancellazione del Fondo Nazionale per le politiche sociali (anche se rifinanziato in eccezionale per il 2013). Vi è poi un groviglio di norme e legislazioni concorrenti sulla materia assolutamente disarmonico. Il risultato finale è la perdita netta di servizi ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per le famiglie oltre ad una diminuzione degli standard qualitativi degli stessi.

**Cooperazione internazionale** → Il Gruppo nel suo ultimo rapporto di aggiornamento ha rilevato come, nonostante alcuni importanti risultati raggiunti negli ultimi due anni, è ancora una forte discrasia tra l'impegno dell'Italia nella promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e le politiche in tema di aiuto Pubblico allo sviluppo. L'aspirazione del nuovo Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'integrazione, tuttavia, è valutata come un segnale assolutamente positivo nella direzione di una più efficace collaborazione delle tematiche della cooperazione internazionale all'interno dell'attività di governo del paese.

**Adozione di un piano nazionale infanzia** → Il piano nazionale infanzia è lo strumento di indirizzo con cui l'Italia risponde agli impegni assunti per dare attuazione alla CRC e ai suoi protocolli opzionali. Il terzo piano nazionale infanzia è stato approvato il 21.1.2011.

Il monitoraggio sull'attuazione dell'ultimo piano nazionale infanzia da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha emerso diverse criticità ma la situazione è, se possibile, ancora più critica: non c'è un piano né un osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in quanto l'osservatorio ha concluso il suo mandato a fine del 2010 e non è stato ancora rinominato.

**Strumenti di garanzia a tutela dell'infanzia**

e dell'adolescenza → nel 2011 è stata approvata la legge per l'istituzione del garante nazionale e a novembre dello stesso anno è stato nominato il primo garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il regolamento che rende operativa tale figura è stato approvato solo nel settembre 2012. Per quanto riguarda i garanti regionali si segnala come le leggi istitutive comunque differiscono in mandato, competenze e risorse a disposizione, provocando un'ulteriore differenziazione nell'accesso ai diritti. Al momento sono attivi 8 garanti regionali a cui si aggiungono i due delle province autonome di Trento e Bolzano.

**Coordinamento a livello istituzionale** → Nelle osservazioni conclusive il Comitato ONU è preoccupato che il trasferimento dei poteri dagli enti di governo centrali a quelli regionali possa portare ad un'applicazione non uniforme della convenzione a livello locale. Viene censurata la mancanza presso la Conferenza Stato regioni di un gruppo di lavoro per il coordinamento della pianificazione e dell'applicazione delle politiche riguardanti i minori. Per il futuro l'osservatorio ha subito una riduzione delle sue risorse in quanto dovrà funzionare senza oneri per la finanza pubblica con tutte le enormi difficoltà che questo evidentemente comporta. La necessità di un osservatorio nazionale è ancora più cogente data la sperequazione di politiche sociali e risorse tra le varie regioni ed in assenza della definizione dei LIVELLS. Gli osservatori regionali per l'infanzia e l'adolescenza sono stati istituiti solo da sei regioni su venti.

**La raccolta dati** → la carenza del sistema italiano di raccolta dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza, è stata ampiamente sottolineata in tutti i rapporti CRC e anche dal Comitato Onu nelle proprie raccomandazioni al Governo italiano. Tale lacuna del nostro sistema non permette di stimare l'incidenza dei fenomeni e costituisce un impedimento per la

programmazione e realizzazione di politiche ed interventi idonei e qualificati. Si segnalano inoltre realtà molto differenti quanto alla raccolta dati tra regione e regione

**La collaborazione con la società civile** → Rispetto alla collaborazione con la società civile si rileva sia a livello nazionale che regionale che i meccanismi che vengono utilizzati per garantire la collaborazione tra le istituzioni e la società civile sono diversi e non sempre strutturati. Una delle maggiori criticità rilevate è la difficoltà di individuare meccanismi di rappresentanza della società civile che ne garantiscano una partecipazione qualificata. La partecipazione di ragazzi e ragazze nei processi decisionali istituzionali, invece, continua ad essere una grave lacuna del sistema di Governance sia a livello nazionale che locale.

**Informazione e sensibilizzazione sulla Convenzione** → nonostante la conoscenza della CRC sembri essere diffusa sia a livello istituzionale che a livello di opinione pubblica, in realtà tale conoscenza si limita ad essere un sapere che la convenzione esiste. In Italia le attività di divulgazione e sensibilizzazione non sono condotte in modo sistematico e mirato, ma tendono ad essere di carattere puramente celebrativo. In tal senso il Garante per l'infanzia e l'adolescenza potrebbe avere un ruolo molto importante. La diffusione del rapporto periodico dell'Italia al Comitato Onu è molto migliorata negli ultimi anni ma il dibattito politico non è stimolato da questo processo in modo adeguato e continuativo. In particolare le raccomandazioni ONU non risultano conosciute e quindi nemmeno prese in considerazione a livello locale e regionale.

Relazione tenuta al Convegno Nazionale di Palermo, 15 novembre 2013

\* Presidente AMI Venezia

segue dalla prima

## Libertà di scelta.

del primo. Questa in estrema sintesi la straordinaria rivoluzione, che riguarderà anche i figli adottati.

La Corte Europea ha parlato di "discriminazione basata sul sesso": la lettura del nostro sistema ha fatto rilevare una "collisione" con il principio fondamentale di uguaglianza sostanziale e di pari opportunità, frutto del retaggio culturale di una concezione patriarcale della famiglia e di una potestà maritale dura a morire.

Sicuramente, gli stimoli e le riflessioni che suscitano, oggi, le libertà di diritto internazionale e le nuove relazioni familiari, nella loro più ampia portata e nel loro più ampio significato, conducono in una direzione che non può essere quella di negare libertà e diritti in ragione dell'età, del sesso, delle origini, della esistenza o meno di una formalizzazione degli affetti.

La tutela della dignità dell'uomo passa attraverso il riconosci-

mento, in concreto, della libertà di scelta e di un adeguato spazio di autonomia, tanto più importante (ma non solo) quanto più si discute di diritti personalissimi, di decisioni che riguardano la propria vita, i propri affetti, i propri figli, la cura della propria salute.

Di scelte di libertà e di libertà di scelta si è parlato, nel corso di quest'anno, anche nei nostri incontri formativi, da nord a sud in tutto il territorio nazionale. Non si tratta di rinnegare le origini o di autorizzare l'anarchia, ma di non rinunciare a trovare un equilibrio tra regole di civiltà, principi inderogabili e potere di autodeterminazione.

Soltanto così sarà possibile garantire a tutti, senza alcuna distinzione, il pieno rispetto della propria individualità e la massima espressione della propria unicità.