

I. Misure generali di applicazione

(artt. 4, 42 e 44.6)¹

1.1 Legislazione

Raccomandazione n. 7, relativa all'esame della legislazione nazionale e regionale e alla sua conformità agli standard internazionali sui diritti umani

Il contesto nazionale

Sul piano nazionale, la riforma dell'ordinamento costituzionale italiano avvenuta a seguito della LC 18 ottobre 2001, n. 3 e suoi successivi provvedimenti attuativi ha modificato l'art. 117 che definisce il sistema delle competenze e il riparto delle funzioni tra lo Stato e le Regioni/Province autonome, che risultano profondamente rinnovate rispetto al periodo precedente.

In attuazione di tale riforma, sono stati identificati tre ambiti di potestà legislativa:

- un primo ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato, in una serie tassativa di materie, tra le quali spicca quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»;
- un secondo ambito di legislazione cosiddetta «concorrente», nel quale alle Regioni è attribuita la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali di interesse nazionale, riservata alla legislazione dello Stato;
- un terzo ambito, residuale, di potestà esclusiva delle Regioni per tutte le materie non espressamente indicate tra quelle di competenza esclusiva dello Stato o rientranti nella competenza concorrente.

In relazione a tale nuovo riparto risultano pertanto ridefiniti anche gli ambiti e le materie che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, rispettivamente ripartiti tra ambiti di competenza statale e regionale. A tal proposito, occorre in particolare sottolineare:

- la compresenza di materie di rilevante interesse per l'infanzia e l'adolescenza assegnate alla competenza esclusiva delle Regioni, tra le quali figura la materia dei servizi sociali dedicati ai minorenni, accanto ad altre (la tutela della salute, l'educazione, l'istruzione) ricondotte agli ambiti di competenza concorrente;
- la centralità della funzione di garanzia, indirizzo e orientamento dello Stato che trova espressione da un lato nella funzione esclusiva di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»² e dall'altro nel compito di definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente assegnate alle Regioni; a tale proposito è evi-

¹ Per attività in programmazione post-2007 si rinvia alla Sezione IX.

² Art. 117, c. 2, lett. m) Cost.

dente come la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», affidata allo Stato, abbia una rilevanza fondamentale per quanto concerne, in particolare, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Tali politiche, infatti, per raggiungere veramente gli obiettivi posti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo non possono che essere, da un lato, attuate in modo omogeneo sul territorio nazionale e dall'altro essere supportate da idonei stanziamenti pubblici e da coerenza con livelli e strumenti di protezione sociale in generale. Tutto ciò fa sì che la riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato costituisca in un certo senso una condizione ineliminabile, considerato anche che non di «livelli minimi» si tratta (espressione che potrebbe far pensare a livelli minimali, di mera sopravvivenza) ma di livelli «essenziali», certamente superiori a livelli minimali e relativamente ai quali solo lo Stato, e solo in un quadro generale di politiche sociali e alla luce della complessiva disponibilità finanziaria e delle relative priorità, è in grado di legiferare efficacemente. I livelli essenziali definiti (e finanziati) dallo Stato possono essere ulteriormente migliorati dalle Regioni e dagli enti locali nell'ambito della propria autonomia anche finanziaria, e nell'ambito dei propri poteri normativi e di programmazione;

- il pieno riconoscimento del concetto di sussidiarietà, sia nella sua accezione “verticale”, che orienta il trasferimento della titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti i servizi alla persona, al livello istituzionale più vicino ai cittadini, rappresentato dagli enti locali (Comuni), che nella sua accezione “orizzontale”, valorizza la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni e delle associazioni e delle imprese private nella programmazione, realizzazione e attuazione degli interventi e dei servizi.

Per chiarezza d'informazione è necessario precisare che, al momento della redazione del presente Rapporto, lo Stato non ha ancora definito i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) che dovrebbero essere stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, eventualmente allargata anche agli enti locali oltre che ai ministeri competenti in materia. Questa situazione ha concorso, insieme ai mutamenti nella programmazione, gestione dei fondi e competenze, a creare una diversificazione in materia di politiche sull'infanzia e l'adolescenza a livello delle singole Regioni.

A integrazione del precedente Rapporto, si sottolinea che in seguito all'entrata in vigore nel 2000 della legge quadro sui servizi sociali (L. 328/2000), la L. 285/1997 è diventata una parte strutturale degli interventi sociali integrati alla persona. La L. 328/2000 ha predisposto l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche sociali nel quale è stato ricompreso il Fondo nazionale infanzia (ex L. 285/1997). Ciò ha prodotto la creazione di un «Fondo indistinto» in cui per le 15 Città cosiddette riservatarie è prevista l'assegnazione di fondi a sé stanti destinati esclusivamente ai servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tuttavia, la L. 328/2000 dispone comunque che gli interventi rivolti ai minori debbano essere diretti sia al sostegno per i minori in situazioni di disagio, sia alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 22, c. 2, lett. c) e che entrambe le tipologie dovrebbero rientrare nel sistema dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili (LIVEAS). Inoltre, si prevede che gli interventi di cui all'art. 22, c. 2, lett. c) devono comunque essere attuati nel rispetto delle finalità individuate dalla L. 285/1997 e di conseguenza destinati al benessere dei suoi beneficiari.

In conclusione, il combinarsi della riforma del Titolo V (LC 3/2001) e l'adozione della L. 328/2000 ha portato all'introduzione da un lato del Fondo sociale nazionale e dall'altra all'adozione di politiche concrete attraverso la pratica della concertazione fra Stato e Regioni.

Il nuovo ordinamento legislativo ha originato quindi un panorama piuttosto articolato e complesso e tuttora in movimento che presenta sia elementi positivi che alcune criticità.

Sin dalla presentazione del precedente Rapporto (2001) e a seguito delle osservazioni del Comitato ONU del 2003, il Governo italiano ha adottato un cospicuo sistema di disposizioni normative che hanno, da una parte, prodotto la revisione e il riadattamento di disposizioni precedenti e dall'altra contribuito all'ampliamento dell'apparato normativo vigente a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Obiettivo di tale intervento è stato quello di completare il processo d'armonizzazione della legislazione italiana ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e degli altri standard internazionali, così come per altro richiesto dal Piano d'azione nazionale 2002-2004.

Tale processo ha caratterizzato il periodo che va dal 2000 al 2007 e ha contribuito ad avvicinare sempre più la normativa nazionale alla condizione e al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, attribuendo al sistema normativo nazionale una connotazione sempre più *puero-centrica*.

Alcuni degli ambiti delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in cui è possibile notare tale crescente attenzione sono quelli relativi a:

1. famiglia, relazioni intrafamiliari, minori fuori famiglia e deistituzionalizzazione;
2. abuso sessuale, pedopornografia online e fenomeni correlati;
3. minori stranieri migranti;
4. giustizia minorile.

Anche a livello delle singole Regioni, in seguito al nuovo riconoscimento di competenza legislativa specifica in materia di politiche sociali, si sta assistendo a una evoluzione della normativa regionale in linea con quella nazionale.

Al giugno del 2006 da un'analisi realizzata sul territorio nazionale risulta che 13 Regioni fanno riferimento nel proprio Statuto alla tutela e/o promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, mentre la Regione Lazio menziona esplicitamente la Convenzione sui diritti dell'infanzia. Inoltre, a fine 2007, 15 amministrazioni regionali hanno approvato una legge regionale istitutiva di un Osservatorio regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza o di una struttura analoga, dando attuazione a quanto previsto dalla L. 451/1997 (presentata ampiamente nel Rapporto del 2000). Il diffondersi di Osservatori dedicati all'infanzia e all'adolescenza sul territorio nazionale è indicativo di un aumento dell'attenzione nei confronti di bambini e adolescenti.

1.2 Risorse

Raccomandazione n. 9, relativa alle modalità di stanziamento e relativo impegno delle risorse in ordine alle politiche per l'infanzia condotte a livello nazionale e internazionale

La spesa per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese può essere ricondotta sostanzialmente a tre aree: la spesa socioassistenziale, la spesa sanitaria, la spesa per l'educazione e l'istruzione. In questi tre settori gli ultimi dati disponibili risalgono all'anno 2005.

La spesa sociale per l'infanzia e le famiglie censita dal sistema Espress dell'EUROSTAT² ammontava nel 2005 a circa 15 miliardi di euro, il 4,4% del totale della spesa sociale che è pari al 1,1% del Pil.

Tale somma non identifica però con sufficiente precisione l'impegno del bilancio pubblico per le responsabilità familiari e per i diritti dei minori, in quanto da un lato include anche voci di spesa a favore delle famiglie non necessariamente destinate ai minori (contributi dei Comuni per inserimento lavorativo, ecc.) e, dall'altro lato, non considera voci, ben più significative, che affluiscono alle famiglie con minori come le *tax expenditures* (le detrazioni che nell'ambito dell'imposta personale sono concesse ai contribuenti con figli minori) e la spesa per istruzione, non censita dai conti Espress della protezione sociale.

Nel 2005, la spesa per responsabilità familiari può essere stimata in 8.805 milioni di euro, di cui 5.477 per assegni familiari e 1.117 milioni per altri trasferimenti monetari (assegno per nucleo con almeno tre minori, assegno di maternità, ecc.). Questi ultimi sono principalmente erogati dall'INPS; un ruolo modesto hanno ancora le prestazioni di servizi: 1.679 milioni di euro (per nidi, centri diurni, servizi di sostegno scolastico, ecc.) erogati dai Comuni. Va segnalato che la spesa per assegni familiari è stata significativamente incrementata e ha raggiunto nel 2007 l'ammontare di 6.427 milioni di euro. Se si tiene conto anche delle detrazioni per carichi di famiglia dell'IRPEF, stimate sempre per il 2005 in circa 12 miliardi di euro, la spesa per l'area famiglia e minori assomma a quasi 21 miliardi di euro, pari all'1,47% del Pil.

All'interno di questo aggregato di spesa può essere interessante sottolineare la parte dedicata al mantenimento dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi d'infanzia e servizi integrativi per bambini dai 0 ai 3 anni). La spesa destinata a queste funzioni dai Comuni, sempre per l'anno 2005 (0,063% del Pil), è stimata in 898 milioni di euro⁴.

Il quadro può poi essere ancora integrato con la spesa pubblica corrente per istruzione, che ammontava a circa 62,7 miliardi (4,4% del Pil) nel 2005, il 93% della quale è attribuibile a servizi a favore di minori⁵.

Quanto alla spesa per i servizi sanitari, anch'essa esclusa dal primo dato sulla spesa sociale per infanzia e famiglie, è stata nell'anno 2005 per l'intera collettività il 6,3% del Pil (89,6 miliardi di euro), in media con gli altri Paesi europei. È ipotizzabile che la spesa sanitaria per servizi per l'infanzia e l'adolescenza abbia un peso un poco inferiore alla loro consistenza demografica, che è del 17%. La spesa destinata ai minori può essere stimata per il 2005 in valore assoluto nell'ordine di 10-12 miliardi di euro.

Nel complesso la dimensione stimata della spesa pubblica a favore dei minori e dell'adolescenza si può collocare intorno al 6,2-6,4% del Pil. Nell'aggregato la componente che sembra soffrire le maggiori carenze è concentrata nella fascia della prima infanzia, in cui appare necessario un rafforzamento dell'impegno e soprattutto un riequilibrio regionale degli interventi, privilegiando soprattutto l'offerta di servizi (nidi e altri servizi integrativi), che consente anche di realizzare importanti obiettivi di integrazione sociale in una fase caratterizzata da imponenti flussi migratori. Solo con riferimento a quota parte dei trend di finanziamento descritti poc'anzi, si segnala che la Legge finanziaria per il 2007 contiene una serie di misure volte ad aumentare l'equità sociale e la protezione degli stra-

² EUROSTAT, *Social protection in the European Union*, Issue n. 46/2008, Statistics in Focus, Bruxelles 2008.

⁴ ISTAT, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni*, Roma, giugno 2008.

⁵ ISTAT, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzioni di II livello, anni 2000-2006*, Roma, febbraio 2008.

ti sociali più deboli. Tra queste, particolare rilievo assume l'istituzione di alcuni nuovi fondi destinati a finanziare interventi in materia di solidarietà sociale e di famiglia e l'aumento delle risorse assegnate a fondi già esistenti.

Per quanto riguarda le risorse stanziare a favore dell'infanzia nell'ambito della **cooperazione internazionale** allo sviluppo, il Ministero degli affari esteri ha realizzato una serie di iniziative in accordo con le Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile. Tali programmi sono stati realizzati in collaborazione con i governi beneficiari e attraverso una strategia multisettoriale integrata che si fonda sui seguenti elementi: sostegno delle istituzioni a livello centrale e decentrato; rafforzamento della rete delle organizzazioni della società civile presenti sul territorio; promozione della partecipazione comunitaria; rafforzamento delle organizzazioni giovanili dei giovani beneficiari che sono chiamati a partecipare alla identificazione e realizzazione dei servizi di base e della informazione, sensibilizzazione e monitoraggio degli interventi in loro favore.

Le iniziative sono mirate alla rimozione delle cause di fondo di gravi fenomeni quali la povertà, i processi di urbanizzazione selvaggia, la disgregazione del tessuto familiare e comunitario, il fenomeno dell'esclusione sociale e dei bambini di strada, la tratta transnazionale di persone e in particolare di ragazze, adolescenti e bambini, lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue peggiori forme, il mercato delle adozioni internazionali clandestine, lo sfruttamento sessuale e commerciale anche nel turismo e la pedopornografia via Internet, l'utilizzo nei conflitti armati dei bambini soldato, l'emigrazione dei minori non accompagnati a livello interregionale e transnazionale.

Per queste iniziative di cooperazione allo sviluppo dedicate all'infanzia sono stati stanziati nel 2006 €18.356.317,54, di cui €11.792.748,68 per interventi nel continente africano. Inoltre la prima destinazione di questi fondi è andata a progetti riguardanti le tematiche della tratta, dello sfruttamento sessuale e del lavoro minorile, a cui sono state dedicate risorse pari a €5.456.679,86.

Nel 2007 sono stati invece stanziati €17.849.369 e si è assistito a uno spostamento di una parte delle risorse dal continente africano alle aree del Medio Oriente, a cui sono andati €5.523.564. Inoltre la maggior parte delle risorse (€5.867.023) è stata dedicata a progetti di natura sociale.

Per quanto riguarda il settore della cooperazione decentrata, vale a dire degli interventi di cooperazione realizzati dalle Regioni, sono state 15 nel 2006 e 9 nel 2007 le Regioni che hanno dichiarato di realizzare interventi a favore dell'infanzia.

1.3 Coordinamento

Raccomandazione n. 11, relativa al rafforzamento del coordinamento degli organismi operativi nel settore dell'infanzia, della collaborazione con la società civile e della partecipazione attiva dei bambini nelle attività dell'Osservatorio nazionale

Relativamente alla questione del coordinamento delle politiche per la promozione e la tutela dell'infanzia, occorre preliminarmente evidenziare come il passaggio dallo Stato alle Regioni della competenza piena a regolare il sistema dei servizi sociali, avviato con la **riforma costituzionale del Titolo V nel 2001**, abbia comportato la promozione di un maggiore coordinamento a livello territoriale volto a garantire su tutto il territorio nazionale un sistema integrato di servizi sociali.

A livello nazionale in primo luogo rimane il sistema di garanzie costituzionali e degli obiettivi di eguaglianza «sostanziale» che la Costituzione ha definito; obiettivi che vincolano i diversi enti territoriali coinvolti nella gestione del sistema dei servizi sociali. In secondo luogo, lo Stato conserva la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. In terzo luogo, allo Stato rimane la possibilità di intervenire *ex post*, in via sostitutiva, per rendere effettiva la fruibilità di quei livelli essenziali. In questo modello organizzativo assumono valore le forme di convergenza legislativa e programmatica fra le Regioni, attraverso modalità di autocoordinamento, come pure attraverso l'uso del metodo di coordinamento aperto e la realizzazione di intese istituzionali di programma.

Nel precedente Rapporto si è già parlato diffusamente degli strumenti di coordinamento in specifico della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e della Conferenza unificata, che costituisce la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Continua ad operare l'altro fondamentale organismo di coordinamento, costituito dall'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**⁶. Esso, durante la XV legislatura (2006-2008), è stato riorganizzato con il DPR 14 maggio 2007, n. 103. L'Osservatorio ha avviato l'elaborazione del nuovo Piano nazionale d'azione per i diritti dell'infanzia.

Altri organismi e attività di coordinamento

Altri organismi di coordinamento nazionale, istituiti nel periodo considerato su specifiche tematiche, che hanno prodotto azioni conoscitive, di coordinamento, di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia sono:

⁶ Si segnalano le principali attività svolte nel periodo di riferimento.

Nell'anno 2002 sono stati costituiti gruppi di lavoro sui seguenti temi: minori in difficoltà; minori e media; sostegno alla genitorialità; affidamento; il tempo fuori dalla famiglia; politiche regionali; lavoro minorile.

Nel 2003 è stata prevista l'istituzione di sessioni tematiche di approfondimento legate ai seguenti argomenti: minori non imputabili; lavoro minorile; istituzione del garante dell'infanzia; chiusura degli istituti. Inoltre sono stati costituiti i seguenti gruppi di lavoro:

- chiusura degli istituti;
- istituzione del garante per l'infanzia;
- relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.
- ratifica della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del minore.

Il gruppo di lavoro sulla chiusura degli istituti ha lavorato alla redazione di una bozza di "Piano" per la chiusura degli istituti, mettendo al centro l'attenzione al bambino e all'adolescente e il suo bisogno di relazioni filiali ed educative che rendano effettivamente praticabile la deistituzionalizzazione.

Il Gruppo sull'istituzione del garante per l'infanzia ha approvato un documento finale nel quale si delineano le caratteristiche del garante sia a livello nazionale che regionale in ordine a ruolo e funzioni, nomina e mandato, organizzazione dell'ufficio, risorse, requisiti, incompatibilità, revoca, rapporto con l'associazionismo, partecipazione dei bambini, coordinamento tra garante nazionale e regionali.

Il Gruppo sulla relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia ha avuto il compito di fornire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza l'indice per la redazione del rapporto stesso, delineando le aree che dovevano essere approfondite.

Il Gruppo sui seguiti della ratifica della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del minore ha lavorato sull'integrazione e l'ampliamento dell'applicabilità della Convenzione, individuando una serie di strumenti, sostanziali e interpretativi, volti a rendere effettiva la tutela giuridica dei bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

- l'Osservatorio nazionale per la famiglia, regolamentato con il DM 30 ottobre 2007, n. 242;
- il Tavolo di coordinamento interministeriale per le azioni di Governo in materia di traffico degli esseri umani per affrontare i vari aspetti del fenomeno (sfruttamento sessuale, sfruttamento lavorativo, cooperazione con i Paesi di provenienza delle vittime, tratta dei minori), coordinato dal Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri;
- il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – CICLOPE;
- l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi a essa connessi, del Ministero dell'interno, istituito con DM il 18 gennaio 2007;
- l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze, istituito presso il Ministero della solidarietà sociale, con la Legge finanziaria per il 2007 del 27 dicembre 2006, n. 296;
- l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, istituito con DM il 6 dicembre 2006;
- l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile (L. n. 38 del 6 febbraio 2006, DM n. 240 del 30 ottobre 2007), con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.
- il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile;
- Osservatori regionali e provinciali sul bullismo, su iniziativa degli Uffici scolastici competenti ai diversi livelli territoriali.

Per l'analisi dettagliata delle attività di tali organismi si rinvia agli specifici ambiti tematici di trattazione.

Un livello di raccordo ispirato ai principi metodologici del metodo di coordinamento aperto è stato avviato nel corso del 2007 con le 15 Città riservatarie⁷ del Fondo nazionale per l'infanzia della L. 285/1997. È stato costituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anche su richiesta delle stesse Città riservatarie, un Tavolo di coordinamento, con l'obiettivo di confrontarsi su ipotesi di rilancio e attualizzazione della legge.

L'adozione del metodo di coordinamento aperto fornisce in modo assolutamente rispettoso delle nuove prescrizioni costituzionali di ripartizione delle competenze, un nuovo quadro di cooperazione tra le Città riservatarie stesse per far convergere le politiche per l'infanzia di ciascuna amministrazione comunale al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli enti territoriali.

Un ulteriore contesto di scambio, integrazione e coordinamento tra istituzioni di livello nazionale e regionale è stato rappresentato dalla L. 149/2001 (avente ad oggetto la modifica della L. 184/1983 per la parte dell'affidamento familiare e dell'adozione nazionale), laddove all'art. 39 ha previsto che il Governo relazioni periodicamente al Parlamento circa l'attuazione della normativa, attraverso un'azione di monitoraggio da realizzarsi con modalità di concertazione e collaborazione tra Ministero della solidarietà sociale, Ministero della giustizia e Regioni.

⁷ Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Cagliari.

Tale attività di monitoraggio si è espressa nella prima Relazione sullo stato di attuazione della L. 149/2001 presentata al Parlamento all'inizio dell'anno 2006 e fondata sulla ricognizione e l'analisi delle informazioni e dei dati statistici derivanti dalla stretta sinergia tra ministeri e Regioni. Il progetto della seconda Relazione è caratterizzato da una metodologia ancor più ancorata al tema dell'integrazione tra il livello nazionale e quello regionale, che ha trovato un punto di riferimento nella costituzione di un apposito Tavolo di lavoro interistituzionale cui partecipano referenti dei Ministeri competenti del welfare e della giustizia, delle Regioni, il Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS) e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Alla quasi totalità degli organismi di coordinamento sopraelencati, e in primo luogo all'Osservatorio nazionale per l'infanzia, partecipano attivamente molte **organizzazioni del terzo settore**, ovvero associazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni, enti morali e ONG, anche attraverso forme di rappresentanza coordinata. È importante sottolineare che in Italia vengono definite ONG principalmente le organizzazioni del terzo settore che operano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (tale termine ha quindi una accezione più ridotta del «terzo settore»).

Va ricordato, infine, che sono state attivate in varie occasioni forme di **partecipazione diretta di bambini e adolescenti** ai lavori dell'Osservatorio per la stesura del Piano d'azione che li riguarda.

Tra le altre, si ricorda l'esperienza del Forum dei bambini e dei ragazzi, promosso e finanziato dal Governo e supportato dal Gruppo partecipazione del PIDIDA (Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza). Questo gruppo di 60 bambini e ragazzi, di età compresa tra i 9 e i 18 anni, ha redatto le *Linee guida dei bambini e dei ragazzi per il Piano nazionale infanzia*, consegnate al Governo a Firenze nel novembre 2006.

Il Forum è l'inizio di un percorso che ha portato i giovani partecipanti a elaborare proposte concrete e a dibattere sulle seguenti tematiche:

- Io incontro⁸,
- Io mi diverto⁹,
- Io abito¹⁰.

⁸ *Io incontro* – Gruppo di lavoro sul tema delle relazioni, amicizie... Il Gruppo di lavoro si è concentrato sugli aspetti relazionali della vita quotidiana dei bambini e dei ragazzi. Sono state analizzate le esperienze e i vissuti personali di ciascuno rispetto agli incontri, ordinari e/o straordinari, occorsi loro. Da queste esperienze sono emerse caratteristiche generali che “gli incontri” hanno (e/o dovrebbero avere). In generale è stata riconosciuta l'assoluta centralità dell'incontro nella vita di tutti e il suo potere educativo.

⁹ *Io mi diverto* – Gruppo di lavoro sul tema del tempo libero, del divertimento, del gioco, dei piaceri della vita... Partendo dal proprio vissuto quotidiano, i bambini e i ragazzi si sono confrontati sulle modalità, gli spazi e i tempi del proprio divertimento. Lavorando in sottogruppi, hanno potuto verificare le problematiche comuni a contesti territoriali anche molto diversi tra loro, delineando alcune possibili soluzioni.

¹⁰ *Io abito* – Gruppo di lavoro sul tema dell'ambiente, città, del contesto in cui si vive. Il Gruppo di lavoro ha realizzato un'ampia e dettagliata analisi dello stato delle nostre città e dei luoghi dove i bambini e i ragazzi vivono. Oltre a denunciare una generale carenza di attenzione che, in questi luoghi, vi è per i cittadini più piccoli, è stato sottolineato come le città – ma anche i luoghi deputati ad ospitare i bambini e i ragazzi (che anzi dovrebbero esserne non solo “ospiti” ma anche cittadini a tutti gli effetti...) – siano ben poco “amici” dell'infanzia e dell'adolescenza. Inquinamento, non accessibilità, limitazione degli spazi liberi e di aggregazione, difficile mobilità, non apertura dei luoghi “per” i ragazzi “ai” ragazzi” (ad esempio le scuole), fanno dei contesti in cui vivono i giovani e i

Nell'ambito dell'attività del Gruppo di lavoro sulla partecipazione dell'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza (operativo da novembre 2007 ad aprile 2008 nel corso della XV legislatura) è stato programmato un calendario di audizioni di soggetti che, a vario titolo, erano portatori di esperienze locali di progetti e interventi per favorire la partecipazione sociale di bambini e ragazzi.

Il programma di audizioni elaborato dal gruppo, finalizzato alla stesura del capitolo sulla partecipazione del nuovo Piano d'azione governativo, prevedeva forme di ascolto di vari *stakeholders* e il coinvolgimento di rappresentanze di bambini e adolescenti attivi in differenti esperienze (scuola, associazionismo, enti locali ecc.) con modalità diverse di partecipazione.

1.4 Piano nazionale d'azione

Raccomandazione n. 13, relativa al processo di elaborazione e adozione del Piano nazionale d'azione, in correlazione al documento di follow-up dell'UNGASS, nella prospettiva dei risultati effettivamente conseguiti

In riferimento alle raccomandazioni del Comitato rispetto all'adozione del Piano nazionale d'azione, nel periodo di riferimento sono stati approvati due Piani nazionali d'azione ai sensi dell'art. 2 della L. 23 dicembre 1997, n. 451: il Piano 2000-2002 e il Piano 2002-2004. Attualmente è in fase di redazione un nuovo Piano d'azione¹¹.

Piano d'azione 2000-2002

Il Piano conteneva le linee strategiche che il Governo aveva inteso perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza e gli impegni concreti, da portare a compimento, individuati sotto forma d'azioni. Venivano enucleati interventi volti a migliorare le condizioni di vita di tutti i bambini e gli adolescenti, a tutelare i minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale, a combattere lo sfruttamento dei minori nel lavoro, a favorire un rapporto educativo con il mondo delle comunicazioni sociali. Particolare attenzione veniva data agli interventi di protezione e di integrazione dei minori stranieri, compreso il sostegno nei confronti dell'infanzia in difficoltà in altri Paesi nel mondo, e all'attuazione della legislazione in materia di adozioni internazionali.

Il Piano conteneva, altresì, l'indicazione di un programma di azioni mirate per il periodo maggio 2000-giugno 2001 che prevedeva di dare priorità ad alcune iniziative, pur nel pieno impegno del Governo alla concreta e integrale realizzazione di tutti gli interventi indicati nel piano pluriennale. Gli obiettivi che il Governo intendeva perseguire con particolare incisività nel periodo maggio 2000-giugno 2001 erano riconducibili a dare piena applicazione alle leggi approvate dal 1997 al 2000 in materia di politiche per l'infanzia.

più piccoli luoghi poco partecipativi, poco accoglienti se non addirittura pericolosi o segreganti... Nel "gioco" del lavoro di gruppo, sono stati pensati diversi "programmi ideali" per "ideali sindacati", in modo da favorire la promozione dei diritti anche da parte dei contesti di vita che – ogni giorno – abitano i bambini e i ragazzi.

¹¹ L'art. 2 della L. 451 stabilisce la procedura di elaborazione e di adozione del Piano: elaborazione del Piano da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia; acquisizione del parere della Commissione parlamentare per l'infanzia; deliberazione del piano da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale; emanazione del decreto di approvazione da parte del Presidente della Repubblica.

Piano d'azione 2002-2004

Il Piano ha riaffermato la centralità dell'interesse superiore dei cittadini più piccoli e l'indissolubilità della relazione che lega il bambino e l'adolescente alla sua famiglia al fine di pensare alle politiche per l'infanzia realizzando anche un sistema efficace di politiche per la famiglia.

Il Piano, partendo dall'analisi del contesto e dall'attuazione di quello precedente, ha individuato strategie, priorità e strumenti per la definizione di azioni di sistema e linee guida da realizzare sul territorio. Le azioni e gli interventi principali sono stati volti a:

- integrare la normativa sul sostegno della maternità e paternità, con particolare riferimento alla famiglia adottiva e affidataria;
- sollecitare interventi legislativi regionali concernenti le politiche sociali per la famiglia;
- sollecitare l'elaborazione, da parte degli enti locali, della programmazione locale nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale;
- rendere operante, attraverso idonee iniziative, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996;
- completare l'armonizzazione della legislazione italiana ai principi della Convenzione ONU;
- realizzare il Sistema informativo nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e completare il Sistema informativo sul lavoro minorile ISTAT – Ministero del lavoro e delle politiche sociali – OIL;
- monitorare e valutare la spesa sociale e la qualità dei servizi per famiglia e minori;
- promuovere l'istituzione in ogni regione di un'anagrafe di tutti i minori fuori della famiglia;
- promuovere programmi innovativi volti a individuare i bambini e gli adolescenti che hanno abbandonato la scuola o che ne sono stati esclusi;
- attivare, nell'ambito del rapporto tra lo Stato e le Regioni, idonei strumenti finalizzati al riordino delle fonti e delle risorse dedicate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- attivare tempestivamente forme di raccolta dei dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare;
- proteggere l'infanzia del mondo attraverso azioni di cooperazione, monitoraggio, studio e promozione di programmi;
- realizzare una programmazione televisiva “a misura di bambino”;
- predisporre adeguati strumenti legislativi e finanziari per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006;
- dedicare particolare attenzione alla tutela sanitaria;
- sensibilizzare l'opinione pubblica al problema dello sfruttamento di bambini e adolescenti per la pratica dell'accattonaggio, individuando specifici strumenti di contrasto e di reinserimento sociale.

Piano d'azione 2008-2010

È in fase di redazione il nuovo Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza¹².

Con specifico riferimento all'implementazione della **Dichiarazione WFFC (A World fit for children)**, dal 2002 l'Osservatorio ha predisposto una serie di adempimenti, tra i quali il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età

¹² Si rinvia per un approfondimento alla Sezione IX.

evolutiva 2002-2004, il Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006 e, attualmente in fase di redazione, il nuovo Piano nazionale d'azione, in armonia con gli impegni presi dall'Italia durante l'UNGASS del maggio 2002.

Tutti i Piani d'azione hanno previsto un **monitoraggio** sul loro stato d'attuazione realizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare, per ogni singola misura prevista dal Piano sono state identificate le azioni e le iniziative intraprese e gli enti coinvolti.

Periodicamente e con cadenza annuale dal 1999 il Centro nazionale ha predisposto per il Ministero competente (welfare o solidarietà sociale) le bozze di relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 che il Ministro competente ha poi presentato al Parlamento. Nel 2005, sempre a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stata predisposta la bozza di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 149/2001, presentata dai Ministri della giustizia e della solidarietà sociale.

Le relazioni sono pubbliche e consultabili sul sito www.minori.it

Altra legge per la quale esiste un'attività di *reporting* da parte del Centro nazionale è relativa all'implementazione della L. 269/1998 in materia di contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori e della pedofilia. Sono state curate tre bozze di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge per il Ministero competente (Dipartimento per le pari opportunità).

Dal 2001 la Commissione per le adozioni internazionali conduce un monitoraggio dell'attuazione della L. 476/1998, relativa alla ratifica della Convenzione internazionale de L'Aja in materia di adozioni internazionali, producendo rapporti semestrali sull'evoluzione del fenomeno delle adozioni internazionali in Italia. Oltre a questo strumento la Commissione ha realizzato studi e indagini periodiche volte a verificare gli aspetti applicativi della legge e a indagare le zone di criticità. A questo riguardo si segnala uno studio che ha cercato di fare luce sui percorsi delle cosiddette «adozioni difficili» (*Percorsi problematici nelle adozioni internazionali*, 2003), sulla consistenza del fenomeno, le sue dinamiche e le modalità con cui si interviene per far fronte ai casi di fallimento adottivo e sulle modalità di inserimento scolastico dei minori stranieri adottati (*L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati*, 2003). Tali documenti sono consultabili sul sito della Commissione nella sezione «Bibliografia» (www.commissioneadozioni.it).

1.5 Strutture indipendenti di controllo

Raccomandazione n. 15, relativa al processo istitutivo del Garante nazionale per l'infanzia sotto il profilo funzionale, in raccordo con altri organismi nazionali e regionali similari

Il 1° agosto 2008 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del Ministro delle pari opportunità, con il coinvolgimento del Sottosegretario alle politiche per la famiglia, il disegno di legge per l'istituzione della figura del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza¹³.

¹³ Si rinvia per un approfondimento alla Sezione IX.

Le Regioni che hanno adottato una legislazione regionale istitutiva di tale figura sono 15¹⁴. Tuttavia, in due di queste 15 Regioni la figura del Garante risultava istituita e attiva già in occasione del Secondo rapporto del Governo italiano – e cioè la Regione Veneto, che anticipando gli orientamenti internazionali l'ha istituita già nel 1988 (LR 9 agosto 1988, n. 42), e la Regione Friuli Venezia Giulia (LR 24 giugno 1993, n. 49)¹⁵ –, mentre nel periodo di riferimento di questo rapporto sempre a livello regionale si è provveduto all'istituzione e attivazione della figura del Garante presso le Regioni Marche (LR 15 ottobre 2002, n. 18)¹⁶, Lazio (LR 28 ottobre 2002, n. 38), Molise (LR 2 ottobre 2006, n. 32) e Campania (LR 24 luglio 2006, n. 17). Si tratta di un totale di sei Regioni che si sono dotate di una legge istitutiva e hanno dato attuazione, in tempi diversi, alla relativa legge di previsione, nominando il Pubblico tutore/Garante dei minori e attivandone la struttura.

Le iniziative che i Garanti hanno portato avanti nelle singole Regioni hanno alcuni elementi in comune che sono riconducibili sostanzialmente all'*advocacy* e alla promozione dei diritti dell'infanzia, alla realizzazione di specifici progetti d'intervento, a carattere formativo o di ricerca e alla promozione dell'integrazione intersettoriale delle politiche a livello locale, anche attraverso la creazioni di reti interistituzionali.

1.6 Raccolta dati

Raccomandazione n. 17, relativa al meccanismo di raccolta coerente e analisi sistematica di dati in materia di infanzia e adolescenza e al loro utilizzo nella formulazione e valutazione delle politiche

La raccolta dei dati sull'infanzia e l'adolescenza avviene su diversi fronti e a opera di più soggetti che a vario titolo risultano competenti in materia. Tra questi attori i più significativi sono certamente l'ISTAT, i Ministeri (dell'interno, del lavoro, salute e politiche sociali, dell'istruzione università e ricerca, della giustizia), le Regioni e le Province autonome attraverso i Centri e gli Osservatori per l'infanzia e l'adolescenza oltre che attraverso il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La produzione statistica ufficiale ha finalmente rafforzato l'attenzione sul bambino, interrompendo almeno in parte la sua tradizionale invisibilità statistica e il suo relegamento nei fenomeni strettamente demografici e familiari.

¹⁴ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Veneto.

¹⁵ Per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia è necessario segnalare che con LR 14 agosto 2008, n. 9, *Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21* (BUR Friuli Venezia Giulia n. 18 del 22/08/2008) è stato abrogato l'Ufficio del pubblico tutore dei minori della Regione Friuli Venezia Giulia, con conseguente cessazione delle funzioni del suo rappresentante istituzionale, le cui funzioni sono esercitate in via transitoria dal Presidente del Consiglio regionale a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.

¹⁶ Per quanto riguarda la Regione Marche è necessario segnalare che con LR n. 23 del 28 luglio 2008, *Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale* (BUR Marche n. 75 del 07/08/2008), si è proceduto alla istituzione di un Garante regionale che accorpa le funzioni di difensore civico, garante dei minori e garante dei detenuti. Tale disposizione di riordino della funzione del Difensore civico regionale ha portato all'abrogazione della figura del Garante regionale infanzia adolescenza.

L'ISTAT è il maggior produttore di dati elementari sull'infanzia e l'adolescenza, derivanti dall'attivazione di indagini *ad hoc* o di sistemi informativi e banche dati, alcuni dei quali rivolti specificamente ai bambini e agli adolescenti – un recente esempio è costituito dall'attività di approfondimento nell'ambito delle indagini multiscopo del 2005 e del 2007 con un modulo dedicato al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza – e altri, la maggioranza, in cui sono comunque rintracciabili utili informazioni sul segmento di popolazione minorile italiana.

Accanto alle rilevazioni ISTAT, negli ultimi anni i ministeri si sono ritagliati spazi complementari di protagonismo su specifici temi del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza le cui principali esperienze possono essere individuate nei monitoraggi: del Ministero dell'interno in materia, ad esempio, di violenze a danno di minorenni e di minorenni per i quali sono state attivate le segnalazioni di ricerca sul territorio nazionale; del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali in materia di tossicodipendenza, di vigilanza sul lavoro minorile e di autorizzazioni al lavoro rilasciate nell'ambito dello spettacolo, degli ingressi dei minori stranieri non accompagnati; del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in materia di alunni e studenti iscritti ad ogni ordine e grado della scuola statale e non statale; del Ministero della giustizia in materia di provvedimenti a favore dei minorenni e di tratta dei minori.

Le Regioni e le Province autonome, dal canto loro, attraverso i Centri e gli Osservatori per l'infanzia e l'adolescenza hanno sviluppato originali e accurate banche dati nei settori sia dell'assistenza che della promozione dell'infanzia, adottando come unità di osservazione diretta i bambini e ragazzi interessati e coinvolti nei fenomeni rilevati. Si fa riferimento soprattutto alla matura esperienza dell'Emilia-Romagna, a quella articolata del Piemonte, a quella della Regione Toscana che dispone di un accurato, seppur ancora in divenire, sistema informativo statistico sull'infanzia, e a quella della Regione Veneto che dispone, attraverso l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, di banche dati proprie su diversi aspetti della vita dei bambini. Più in generale attraverso il lavoro del CISIS su alcuni dei principali temi che riguardano la condizione dell'infanzia, quali ad esempio l'accoglienza nei servizi residenziali e la spesa sociale dei Comuni singoli e associati, le Regioni e le Province autonome hanno formalizzato un set di informazioni comuni oggetto di rilevazione annuale.

In questo variegato panorama il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato una continua attività di individuazione e sistemazione dei dati provenienti dalle citate fonti ufficiali di statistica sull'infanzia e l'adolescenza nel tentativo di ricostruire un quadro quanto più possibile esaustivo e coordinato dei dati a disposizione sia a livello nazionale che regionale. Tale attività ha trovato negli anni una adeguata pubblicizzazione nei Quaderni del Centro nazionale e sul sito web dello stesso.

Bambini e adolescenti con problemi di disabilità o invalidità

Le informazioni sulla disabilità sono fornite dal **Sistema di informazione statistica sulla disabilità** (www.disabilitaincifre.it) promosso dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e realizzato dall'ISTAT.

Secondo quanto emerge dai dati della più recente indagine sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari (anno 2005), si stima siano circa 145.000 in Italia, i bambini e i ragazzi fino a 17 anni di età con problemi di disabilità o colpiti da invalidità di tipo sensoriale (cecità, sordità, sordomutismo), motoria (invalidità da insufficienza mo-

toria) o mentale (invalidità da insufficienza mentale o da malattia mentale o disturbi del comportamento), che vivono con almeno un genitore. La quota di popolazione fino a 17 anni, con tali problemi, risulta pari al 14,5 per mille, senza differenze di genere significative. Le famiglie con almeno un minore con problemi di disabilità o invalidità si stimano siano 130.245, pari all'1,2% delle famiglie con almeno un disabile. Circa il 90% di queste hanno un solo minore disabile o invalido in famiglia, il restante ne ha al massimo tre. Nel 76% dei casi le famiglie in cui vivono i minori con disabilità o invalidità sono composte da quattro componenti e più contro il 62% delle famiglie con minori senza disabilità o invalidità. Dichiarano, inoltre, in misura maggiore difficoltà di tipo economico: il 44% delle famiglie con almeno un minore disabile o invalido ha dichiarato di avere a disposizione risorse economiche scarse o insufficienti contro il 31,3% delle altre famiglie con minori senza disabilità. Rispetto alla condizione lavorativa dei genitori, se complessivamente nel 43,2% dei casi lavora sia il padre che la madre, la percentuale scende al 34,1% nei nuclei familiari in cui è presente un bambino o un ragazzo disabile o invalido, evidentemente per il maggior carico di cura e di assistenza prestato dai genitori.

Il quadro ricostruito nel Sistema di informazione statistica sulla disabilità sarà arricchito con due specifiche attività di indagine inserite nel **Piano statistico nazionale 2008-2010** mirate ai soggetti di sei e più anni con disabilità:

- la prima rilevazione prevede approfondimenti, a livello nazionale, relativi all'inserimento scolastico e lavorativo, alla partecipazione sociale, all'assistenza e all'aiuto informale ai disabili;
- la seconda rilevazione prevede un'ulteriore indagine sull'inserimento degli alunni con disabilità nelle scuole elementari e secondarie di primo grado, statali e non statali. I questionari rileveranno le principali caratteristiche della scuola (numero di alunni iscritti, numero di alunni con disabilità, insegnanti di sostegno messi a disposizione, ecc.) e alcune informazioni sulle condizioni di salute degli alunni con disabilità).

Bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti

Non esiste allo stato attuale in Italia una rilevazione censuaria effettuata su base nazionale del popolo rom, ma vi sono gli enti locali che detengono i dati relativi ai propri territori. Va tuttavia segnalato che l'ordinanza di protezione civile firmata il 30 maggio 2008¹⁷ prevede un imminente e progressivo censimento dei rom italiani, rom romeni, rom extracomunitari e cittadini extracomunitari appartenenti ad altre nazioni che mira anche alla tutela dei minori al fine di toglierli dalla clandestinità e dalle condizioni di degrado.

Secondo l'Opera nomadi, all'interno delle popolazioni rom, sinti e caminanti, il 70-80% dei soggetti è al di sotto dei 25 anni, e di questi più del 50% di età inferiore ai 18 anni. Dello stesso avviso è la Comunità di Sant'Egidio: fino all'arrivo in Italia dei rom romeni, la componente dei minori era del 50%, successivamente si è lievemente abbassata. Indicativamente il numero dei minori d'età rom, sinti e caminanti si assesterebbe intorno alle 70.000 unità. Un numero di minori sicuramente significativo che necessita di attenzioni e di condizioni sufficientemente sane di crescita.

¹⁷ http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/index.html

Bambini e adolescenti appartenenti a famiglie di immigrati

La sempre più marcata presenza straniera è la vera e più macroscopica dinamica di mutamento nello scenario, altrimenti piuttosto statico, della società italiana. L'incremento registrato negli ultimi anni, particolarmente intenso nel biennio 2003-2004, è addebitabile in primo luogo ai provvedimenti di regolarizzazione (L. 189 del 30 luglio 2002 e L. 222 del 9 ottobre 2002) che hanno permesso a molti stranieri già presenti, irregolarmente, sul territorio nazionale di sanare la propria posizione. Di fatto il forte movimento migratorio in entrata – largamente superiore a quello in uscita – ha permesso alla popolazione residente in Italia di continuare a crescere, in anni di saldo naturale della popolazione – differenza tra i nati vivi e i morti – negativo.

Gli stranieri residenti al 1° gennaio 2007 risultano 2.938.922 (fonte: ISTAT), e sono passati a rappresentare, in un solco di continuità di crescita, il 5% della popolazione residente nel nostro Paese. All'interno dell'incremento della popolazione straniera residente la componente in più rapida crescita è senza dubbio quella minorile, sebbene negli anni della regolarizzazione si sia verificata una lieve flessione dell'incidenza di minori sul totale della popolazione straniera, avendo la regolarizzazione interessato gli adulti molto più che i minorenni. In merito alla quantificazione di questo segmento della popolazione è però necessario fare alcune precisazioni per evidenziare alcune specifiche problematiche di monitoraggio:

- i permessi di soggiorno per essere riferiti ai soli ultraquattordicenni sottostimano la presenza minorile straniera. Per gli infraquattordicenni, infatti, l'iscrizione avviene sul permesso rilasciato a uno o entrambi i genitori;
- le iscrizioni in anagrafe riguardano i soli minori residenti, includendo i minori non più presenti e non ancora cancellati, ed escludendo quelli regolari in attesa di iscrizione.

A tutto questo si deve aggiungere, almeno in linea teorica, quella quota, presumibilmente non del tutto irrilevante, di presenza irregolare che sfugge, per sua stessa natura, a qualunque attività di monitoraggio e di rilevazione statistica. Stante ciò l'incremento della popolazione minorile straniera residente è inequivocabile e tale da quintuplicare le presenze nell'arco di un quinquennio, passando dalle 128 mila unità del 2001 alle 666.293 unità conteggiate al gennaio del 2007. In termini percentuali essi rappresentano il 22,6% della popolazione straniera complessiva, ovvero è minorenne uno straniero ogni cinque soggetti che risultano regolarmente iscritti in anagrafe. La crescita della presenza minorile è alimentata non solo dai ricongiungimenti familiari, che vedono l'arrivo dei bambini dai Paesi di origine dopo un periodo di permanenza di uno o entrambi i genitori nel nostro Paese, ma anche e soprattutto dai nati da stranieri in Italia, al punto che circa il 60% dell'incremento della presenza minorile straniera che si è verificata nell'ultimo anno è addebitabile alle nuove nascite. È facile pronosticare per gli anni a venire un peso e un incremento ancor più rilevante delle nascite straniere sul complesso delle nascite, non solo per effetto dei crescenti flussi migratori in entrata ma anche per il più alto livello di fecondità espresso dagli stranieri rispetto agli italiani. Si stima, infatti, in 2,4 figli per donna il livello medio di fecondità degli stranieri in Italia – con differenze anche molto significative da comunità a comunità, ad esempio egiziani e marocchini (4 figli per donna), peruviani e filippini (1,4 figli per donna) – a fronte di un tasso di fecondità nel nostro Paese di appena 1,32 figli per donna.

Lo scenario informativo appena descritto si arricchirà di **specifiche attività di indagini**, alcune delle quali, seppur non mirate ai minorenni ma all'intera popolazione straniera, risultano inserite nel Piano statistico nazionale 2008-2010 e riguardano:

1. elaborazione dell'analisi delle condizioni economiche degli stranieri, anni 2004-2005;
2. indagine multiscopo sull'integrazione sociale dei cittadini immigrati, con lo scopo di approfondire aspetti sociali rilevanti quali le condizioni di lavoro, i percorsi formativi e la qualità della vita dei cittadini stranieri;
3. indagine sui redditi e condizioni di vita della famiglie di immigrati;
4. rilevazione sperimentale indagine sui consumi per famiglie di immigrati, famiglie con lavoratori a tempo determinato e part-time;
5. studio progettuale per «Ampliamento del campione EU-SILC, condizioni di vita e reddito per le famiglie di immigrati».

Annualmente, e sin dall'anno scolastico 1997/1998, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca pubblica dati specifici sulla presenza straniera nelle scuole italiane.

Minori stranieri non accompagnati

Quantificare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati a causa principalmente del fatto che si tratta di soggetti in movimento che giungono, transitano e stanziano sul territorio nazionale clandestinamente e illegalmente, può risultare alquanto difficoltoso. Ogni minore straniero non accompagnato individuato sul territorio dello Stato italiano deve essere segnalato al Comitato minori stranieri, che possiede la competenza sulla valutazione dell'interesse del minore e sull'adozione di provvedimenti necessari alla sua tutela.

I dati nazionali derivano, dunque, dalla banca dati del Comitato minori stranieri, che ha fra i compiti assegnati quello della raccolta e analisi delle informazioni. Il Comitato in questi anni ha ricevuto decine di migliaia di segnalazioni, provenienti non solo dalle procure per i minorenni, dalle prefetture, ma anche dagli enti locali o da altri enti, suddividendo le segnalazioni in due archivi distinti: il primo contenente le pratiche riguardanti i casi per i quali il Comitato è competente a decidere, il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati (per «casi di competenza» si intende le segnalazioni relative ai minori stranieri non accompagnati che possiedono i requisiti affinché il Comitato si pronunci nei loro confronti con un provvedimento di non luogo a procedere o di rimpatrio assistito).

Al 30 settembre 2007, al Comitato minori stranieri risultano complessivamente 6.554 minori stranieri non accompagnati segnalati sul territorio italiano, di cui 4.833 fuori competenza e 1.721 di competenza dello stesso Comitato. Si tratta per lo più di minorenni maschi (75% del totale), con un'età compresa generalmente tra i 15-17 anni (65% del totale), provenienti principalmente dal Marocco (23%), Albania (18%), Palestina (14%), Egitto (8%), Afghanistan (6%), Iraq (5,5%), Serbia e Montenegro (4%), segnalati in maggioranza sul territorio siciliano (32%) e lombardo (16%).

Dal 2000 al 2007 sono stati 825 i rimpatri assistiti dei minori stranieri non accompagnati. Il Comitato minori stranieri, nella tabella sotto riportata, ha fornito i dati relativi alla ripartizione per anno.

anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	totale
numero di rimpatri assistiti	22	142	199	218	126	108	8	1	825

I minorenni vittime di violenza

I fenomeni che interessano le violenze e lo sfruttamento sessuale sui minori sono senza dubbio tra i più difficili da misurare e interpretare. La L. 66/1996 (*Norme contro la violenza sessuale*), la L. 269/1998 (*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori quali nuove forme di riduzione alla schiavitù*) e la L. 38/2006 (*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*) hanno certamente contribuito ad accrescere non solo l'attenzione, la sensibilità, la propensione alla denuncia da parte dei cittadini, le attività di prevenzione e repressione dei reati in pregiudizio di minori, ma anche il potenziamento dei sistemi di raccolta dei dati sul fenomeno. Difficile dire, anche a seguito di questa precisazione, quanto delle variazioni, intercorse negli ultimi dieci anni, del numero delle denunce di abusi sui minorenni sia imputabile al variare vero e proprio del fenomeno e quanto, invece, dipenda dalle variazioni sopraggiunte nella normativa nazionale, nella sensibilità della popolazione, nei sistemi di raccolta dati.

Un ulteriore elemento di incertezza nella rappresentazione del fenomeno, dipende dal fatto che i dati disponibili non possono essere rappresentativi dell'intero universo, in quanto riferiti esclusivamente alle segnalazioni all'Autorità giudiziaria, mentre gli studi di settore, accompagnati da una sempre più consapevole interpretazione e individuazione del fenomeno spingono a pensare che la componente non conosciuta abbia caratteristiche diverse e dimensione ben maggiore di quella nota.

Fatta questa necessaria premessa, si segnala che le principali **fonti informative sull'abuso e lo sfruttamento sessuale** a danno di minori sono riconducibili alle statistiche giudiziali penali dell'ISTAT e alle statistiche del Ministero dell'interno. In particolare quest'ultimo Ministero, attraverso l'attività investigativa svolta dalla Polizia postale e delle telecomunicazioni nel contrasto alla pedopornografia online, fornisce ulteriori dati sui pericoli che i minori possono correre nella relazione con la rete Internet.

Tra le specifiche attività di approfondimento sul tema si segnala l'indagine condotta dal **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**, relativa ai casi di abuso pregresso in età minorile, intervistando un campione rappresentativo di donne italiane tra i 18 e i 60 anni.

Sempre sul fronte dell'abuso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità, avvalendosi del Centro nazionale, è impegnata nella progettazione della **Banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** (*ex lege* 38/2006) propiziando le condizioni di fattibilità tecnica per l'integrazione e l'omogeneizzazione delle informazioni presenti nelle banche dati sorgenti di diverse amministrazioni centrali, quali ad esempio: Ministero dell'interno (banca dati Interforze; Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia sulla rete, banca dati CETS); Ministero della giustizia (banca dati RE.GE., banca dati SIGMA, sistema informativo del casellario giudiziale, sistemi informativi delle corti d'appello e della Cassazione).

Lo stesso Centro nazionale ha inoltre promosso la sperimentazione del sistema nazionale di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali per situazioni di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale, denominato Registro abuso¹⁸.

¹⁸ La sperimentazione è stata realizzata nell'arco del biennio 2005-2006 e ha coinvolto 18 ambiti territoriali appartenenti a cinque Regioni italiane: Carnia, Trieste e Gemona del Friuli Venezia Giulia, Andria, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Putignano della Puglia, Formia, Gaeta e Priverno del Lazio, Castrovillari, Locri e Palmi della

Bambini e adolescenti appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati

Nel corso degli anni 2000-2007 sono state realizzate alcune significative attività di raccolta dati e studio rispetto a soggetti in minore età appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati. Le più significative tra queste attività possono essere riassunte nelle due macrocategorie della povertà e dell'esclusione sociale, da una parte, e dei minori fuori famiglia, dall'altra.

In merito alla prima si segnala che nel Piano statistico nazionale accanto alla definitiva messa a punto dell'impianto dell'indagine EU-SILC sul reddito e le condizioni di vita, è stato previsto lo **studio progettuale di un modulo *ad hoc*** per la definizione di indicatori di deprivazione sui minori.

Sulla base dell'indagine annuale sui consumi (anno 2006) dell'ISTAT, ultima rilevazione oggi a disposizione, si segnala che complessivamente, sono 1.728 mila gli individui con meno di 18 anni che vivono in famiglie in condizione di povertà relativa. Tra questi circa un terzo (il 30,9%) ha meno di sei anni e sono il 61,7% quelli di età inferiore agli 11 anni (il 15,5% ha tra gli 11 e i 13 anni mentre il restante 23% ha 14 anni o più). Il 72% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, dove risiede "solamente" il 40% dei minori; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minori, vive il 16,5% dei minori poveri. I minori in condizione di povertà vivono, nella maggior parte dei casi, con i genitori e almeno un fratello (nel 45% dei casi un solo fratello e nel 29% due o più); il 6,7% vive con un solo genitore (nel 82,5% dei casi ha almeno un fratello) e un ulteriore 10% vive in famiglia di altra tipologia (nel 72% dei casi è presente almeno un altro minore).

In merito alla macroarea dei minori che si trovano a vivere fuori famiglia, l'ISTAT ha realizzato in collaborazione con il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici) l'**indagine sui presidi residenziali socioassistenziali** che ha fornito informazioni sui minori privi di tutela inseriti in questi servizi.

Nel corso di questi stessi anni il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato **attività di indagine** sull'argomento avendo a obiettivo:

- a) l'estensione della conoscenza a tutti i minori fuori famiglia, ovvero contemplando nell'indagine non solo i minori nei servizi residenziali ma anche i bambini e gli adolescenti collocati in affidamento a singoli, famiglie e a parenti;
- b) la disponibilità di dati più aggiornati possibile – attualmente al 31 dicembre 2005 – così da orientare al meglio le politiche su un fenomeno fortemente dinamico quale i minori fuori famiglia;
- c) il monitoraggio sull'applicazione della L. 149/2001 che prevede la deistituzionalizzazione e il collocamento preferenziale dei bambini e degli adolescenti, temporaneamente privi di un idoneo ambiente familiare, in affidamento a singoli, famiglie e a parenti.

I dati dell'ultimo monitoraggio del gennaio 2008 sull'applicazione della legge 149/2001 hanno sostanzialmente sancito il perfezionamento del processo di deistituziona-

della Calabria e Campobasso, Isernia e Termoli del Molise. L'obiettivo principale del progetto è quello di creare un sistema informativo in grado di fornire elementi innovativi dal punto di vista dell'informazione qualitativa sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso e fornire ai servizi territoriali un valido strumento gestionale e di supporto alla operatività.

lizzazione con la conversione degli istituti per minori in altre tipologie di accoglienza. Nel corso del 2008 il Centro ha promosso in collaborazione con le Regioni e le Province autonome una nuova indagine sui bambini e adolescenti fuori famiglia con lo scopo di fornire un quadro quanto più possibile aggiornato del fenomeno, basato su un linguaggio comune e condiviso, e fondato su un set minimo di dati trasversale a tutte le realtà regionali, così da fornire un utile supporto alla programmazione delle politiche in materia.

In via generale, sempre più ampio è l'utilizzo di dati e informazioni a carattere quantitativo nella progettazione e formulazione delle azioni di intervento. Il principale sforzo dei principali produttori di dati attualmente impegnati (ISTAT, ministeri, Regioni, Centro nazionale) è quello di coprire tutti gli ambiti di interesse del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, provando a garantire:

- la qualità dei dati e dell'informazione rilevata;
- la continuità dell'informazione nel tempo, attraverso la trasformazione, laddove possibile, di attività di indagine *ad hoc* in flussi correnti di statistiche, anche mediante l'attivazione di sistemi informativi che garantiscono una maggiore longevità informativa;
- la tempestività dell'informazione, ovvero la disponibilità di dati quanto più possibile aggiornati rispetto al momento in cui si devono progettare le politiche, per non intervenire sul presente in base a informazioni datate, soprattutto in ambiti di vita quotidiana dell'infanzia fortemente dinamici nel loro manifestarsi.

Tali obiettivi, in particolare, sono stati raggiunti in alcune realtà di eccellenza come, ad esempio, il monitoraggio dei minori stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo realizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali, grazie al quale si dispone in Italia di dati aggiornati e consultabili, sostanzialmente, in tempo reale rispetto all'ingresso dei bambini adottati.

Per quanto attiene all'elemento della coerenza nel processo di raccolta dati da parte delle varie istituzioni, a livello nazionale e regionale, un **primo livello di coordinamento** è assicurato nell'ambito della definizione del Piano statistico nazionale dall'attività svolta in seno ai circoli di qualità, organismi propositivi di cui si avvale l'ISTAT per l'approntamento del Programma statistico nazionale (PSN), costituiti da soggetti provenienti da diverse istituzioni.

Essi hanno la connotazione di gruppi di lavoro permanenti e sono la sede di confronto sistematico tra soggetti produttori e soggetti utilizzatori di informazioni statistiche, nel cui ambito si realizza una forte razionalizzazione del processo di programmazione dell'attività statistica nei singoli settori in cui si articola il PSN.

In particolare nella *Relazione tecnica sulla predisposizione del Programma statistico nazionale per il triennio 2008-2010* viene raccolto l'insieme dei documenti di programmazione settoriali predisposti nell'ambito dei circoli di qualità e utilizzati dall'Ufficio di segreteria centrale del Sistema statistico nazionale dell'ISTAT per la predisposizione del Piano statistico nazionale del triennio 2008-2010. Per le parti riferite a rilevazioni inerenti l'infanzia e l'adolescenza, tale documento fornisce un'importante panoramica dei soggetti e delle attività statistiche che saranno sviluppate. Al PSN 2008-2010 partecipano 68 soggetti del sistema: oltre all'ISTAT, 18 amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, 16 enti pubblici, tre enti e organismi di informazione statistica, sei soggetti privati che svolgono attività statistica di rilevante interesse pubblico e, con lavori di carattere prototipale, le regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Tosca-

na, Sicilia e Veneto, le Province autonome di Bolzano e Trento, le Province di Belluno, Bologna, Pesaro e Urbino, Reggio Calabria, Rimini e Rovigo, i Comuni di Brescia, Firenze, Livorno, Messina, Milano, Roma e Verona.

Un secondo e profondamente significativo riferimento al coordinamento delle attività di raccolta dati ci viene dalla L. 451/1997 che prevedeva «idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale».

In questa direzione va segnalato che, pur nell'estrema variabilità organizzativa di cui si sono dotate, le Regioni e le Province autonome mantengono un **tavolo tecnico di coordinamento interregionale** nel quale, come per l'attività di indagine sui minori fuori famiglia, ad esempio, realizzata in collaborazione con il Centro nazionale, trovano un importante momento di confronto anche sui temi del monitoraggio e della raccolta dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza.

Più in generale sul tema del coordinamento delle attività regionali risulta centrale l'apporto del CISIS in qualità di associazione tra le Regioni e le Province autonome costituita al fine di garantire un efficace coordinamento di strumenti informativi e geografici e di informazione statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le Regioni, lo Stato e gli enti locali.

Il CISIS sta attualmente lavorando alla definizione di un glossario comune alle diverse regioni sui servizi socioassistenziali per l'infanzia e l'adolescenza.

Proprio ai fini di una maggiore coerenza, omogeneità e integrazione dei dati prodotti dalle diverse fonti istituzionali e di una puntuale mappatura dei flussi e delle loro caratteristiche, il Centro nazionale è impegnato in un'attività di **ricognizione dei sistemi informativi** istituzionali (ministeri, Regioni, agenzie pubbliche) e non (privato sociale, enti di ricerca) che si occupano a vario titolo del tema dell'infanzia e dell'adolescenza.

1.7 Formazione/divulgazione della Convenzione

Raccomandazione n. 19, relativa alla divulgazione della Convenzione e allo sviluppo di una specifica formazione professionale

In generale le attività di promozione e divulgazione della Convenzione vengono svolte, oltre che dalle amministrazioni competenti, principalmente dalle associazioni del terzo settore – spesso grazie a pubblici finanziamenti, oltre che dalla sezione nazionale e dai comitati locali dell'UNICEF. Anche i garanti regionali hanno realizzato molteplici iniziative di promozione della Convenzione.

Attività di diffusione della Convenzione sono state messe in campo anche da altre amministrazioni centrali. Ad esempio, sul sito della Polizia di Stato¹⁹ è disponibile un percorso interattivo online studiato apposta per bambini e ragazzi che consente di conoscere il contenuto della Convenzione ONU.

Per quanto riguarda la formazione sui diritti dell'infanzia rivolta specificamente a figure professionali che lavorano con i bambini, particolare rilievo hanno assunto le iniziative promosse dalla L. 285/1997. In particolare, nel periodo di riferimento di questo

¹⁹ <http://www.poliziadistato.it/pds/giovanissimi/main.htm>

rapporto sono state realizzate otto edizioni seminariali che hanno preso in considerazione quattro aree (legislazione e programmazione; amministrazione; flussi informativi; adolescenza) e che hanno visto la partecipazione di 450 operatori provenienti da 17 Regioni²⁰. Inoltre con l'attuazione della L. 285/1997 molti progetti hanno avuto come oggetto proprio la formazione e diffusione tra la popolazione della Convenzione ONU, con risultati positivi come documentato in molti materiali pubblicati e raccolti dal Centro nazionale.

Tra le iniziative formative promosse a livello nazionale in raccordo con le Regioni si segnalano quelle promosse dalla Commissione per le adozioni internazionali (CAI), svolte in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Tra queste, dopo il primo ciclo di formazione nazionale svolto tra il 2001 e il 2002 dedicato ad affrontare il complesso iter dell'adozione a seguito dell'entrata in vigore della L. 476/1998 di ratifica della Convenzione internazionale de L'Aja, si è realizzato tra il 2003 e il 2004 un percorso di formazione e scambio tra operatori italiani dell'adozione e operatori di altri Paesi europei. Gli esiti sono stati documentati in una pubblicazione uscita nel 2005 nella collana *Studi e ricerche* della CAI dal titolo *L'operatore oltre frontiera. Percorsi dell'adozione internazionale nei vari Paesi di origine. L'Europa orientale*.

In occasione del 20 novembre si celebra ogni anno in diverse città d'Italia, per iniziativa sia della Commissione bicamerale per l'infanzia, sia del Governo, sia di enti locali che di organizzazioni no profit, la ricorrenza dell'approvazione della Convenzione ONU, dando vita a momenti di riflessione, studio, dibattito e sensibilizzazione che pongono al centro il tema della promozione e rispetto dei diritti dell'infanzia²¹.

Una rassegna delle iniziative di carattere formativo, seminariale e informativo sull'infanzia e l'adolescenza in Italia (organizzate sia da università, enti locali, soggetti privati sia da organizzazioni no profit) è presente sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che raccoglie e organizza le segnalazioni pervenute alla segreteria del Centro dei corsi di formazione e delle iniziative di studio e sensibilizzazione dal 2000 in poi²².

²⁰ Gli esiti dell'attività formativa sono stati documentati e pubblicati nel 2005 nella collana *Questioni e Documenti* del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (n. 35: *La formazione nazionale interregionale oltre la 285/97. Identità e cambiamenti*).

²¹ A titolo di esempio si riportano due iniziative svolte di recente a livello nazionale e locale:

- la Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia *L'Italia a misura di bambini e adolescenti*, svoltasi a Roma, presso una sala del Senato della Repubblica, nel 2006 su iniziativa della Commissione parlamentare per l'infanzia, d'intesa con il Governo, a cui hanno presenziato tra gli altri il Presidente del Senato e il Presidente del consiglio dei ministri del Governo in carica;
- il progetto del Comune di Genova, *Diritti e parole. Diritti dell'infanzia e comunicazione*, attuato nel 2007 attraverso un programma di iniziative distribuite su tutto il mese di novembre, rinominato il "mese dei diritti", con laboratori gratuiti, seminari, convegni, mostre.

²² http://www.minori.it/eventi%20e%20corsi/intro_eventi.htm.

