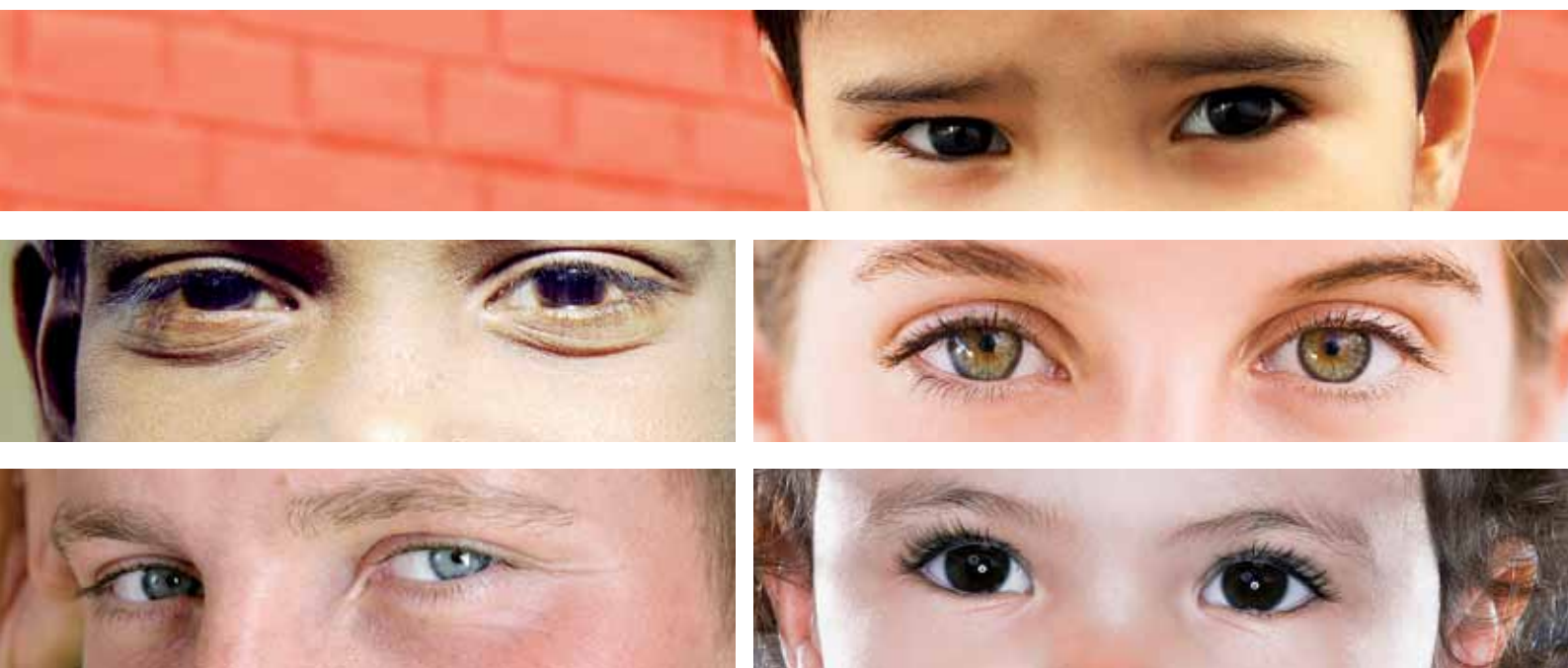


Politiche per l'infanzia, a che punto siamo?

Le Misure Generali di Attuazione della
Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza in cinque Paesi Europei



Save the Children è la più grande organizzazione internazionale indipendente che lavora per migliorare concretamente la vita dei bambini

LA NOSTRA VISIONE è un mondo in cui ad ogni bambino sia garantito il diritto alla vita, alla protezione, allo sviluppo e alla partecipazione.

LA NOSTRA MISSIONE è promuovere miglioramenti significativi nel modo in cui il mondo si rivolge ai bambini e ottenere cambiamenti immediati e durativi per le loro vite.

Il rapporto è stato scritto da Sandy Ruxton, ed è stato completato a Marzo 2011.

Inserire logo Save the Children

© 2011 Save the Children Sweden
Progetto coordinato da: Camilla Nygren, Save the Children Svezia
Grafica: Press Art

Save the Children Italia Onlus
Via Volturmo 58
00185 Roma
Tel: +39 064807001
Fax +39 0648070039
info@savethechildren.it

www.savethechildren.it

This publication has been produced with the financial support of the Fundamental Rights and Citizenship Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of Save the Children Sweden and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

Premessa

[MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA]

La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) ha l'ambizioso obiettivo di affrontare due importanti sfide:

- ❖ Riconoscere il bambino non soltanto come oggetto di tutela ed assistenza, ma anche come soggetto di diritto, e quindi titolare di diritti in prima persona (da un punto di vista storico, nel 1989 si è compiuta una vera e propria “rivoluzione culturale”, è nato un ‘nuovo’ bambino);
- ❖ Racchiudere in un unico trattato l'intera gamma dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di cui il bambino è titolare, indifferentemente dal posto in cui nasce e cresce.

Il principio secondo cui l'interesse superiore del fanciullo deve costituire oggetto di primaria considerazione (CRC, art. 3), che pone il bambino al centro di tutte le decisioni che lo riguardano, e il principio che garantisce il diritto del bambino ad essere ascoltato (CRC, art. 12), che considera il bambino come sufficientemente competente da influenzare le decisioni che lo riguardano, presentano un concetto di bambino attivo e partecipante, che deve ora essere messo in pratica.

Ma come tradurre questa nuova condizione del bambino e tutte le disposizioni della Convenzione - inclusi i diritti sociali, economici e culturali (cibo, casa, istruzione, salute ...) e i diritti alla protezione (contro ogni forma di violenza, sfruttamento, la negligenza..) - in differenti realtà nazionali, regionali, comunitarie, etniche, culturali e giuridiche?

I legislatori della Convenzione non hanno proposto un meccanismo universale, ma nell'articolo 4 si stabilisce che “*Gli Stati parti si impegnano ad adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti in questa Convenzione*”; sono quindi Stati che devono garantire le misure necessarie per realizzare gli obiettivi condivisi della Convenzione. Altri articoli forniscono indicazioni su come assicurare l'implementazione ed il rispetto della CRC negli Stati parti: articolo 42 “*Gli Stati parti si impegnano a far largamente conoscere i principi e le disposizioni della presente Convenzione, con mezzi attività ed adeguati sia agli adulti che ai fanciulli*”, articolo 44(6) “*Gli Stati parti fanno in modo affinché i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro Paesi*”, articolo 2 “*Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo [...]*” e articolo 3(2) “*Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere [...]*”

Su questa base, il Comitato Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ha ideato il concetto di “*Misure Generali di Attuazione*” che servono come prerequisiti generali per l'implementazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Nel Commento Generale n. 5 sulle “*Misure Generali di Attuazione*” (CRC/ GC/2003/5) il Comitato ONU delinea ciò che gli Stati parti sono chiamati a fare: esaminare e correggere le leggi nazionali, allocare le risorse per l'infanzia e l'adolescenza, garantire il coordinamento a livello Istituzionale, accrescere la conoscenza della CRC nel Paese, monitorare attentamente il processo di attuazione della CRC ed assicurare un monitoraggio indipendente. Tali misure rappresentano lo strumento essenziale per promuovere la CRC e rendere i diritti sostanziali dei bambini e degli adolescenti una realtà.

Purtroppo, questi strumenti appaiono ancora assai distanti dai bisogni e dai desideri dei bambini. Il Comitato ONU è consapevole che i bambini non vivono dentro Ministeri o servizi, ma in villaggi e città, in famiglie numerose o mono-parentali, in un appartamento o per le strade. Eppure delle azioni concrete, che siano appropriate al contesto e allo scenario culturale, richiedono una serie di misure generali per essere davvero efficaci e sostenibili.

Gli studi presentati in questo Rapporto hanno preso in esame i modi in cui cinque Stati parti dell'Unione Europea e alcune Istituzioni europee hanno adottato tali misure di attuazione. Il Comitato ONU intende prendere in seria considerazione i risultati presentati in questo Rapporto ed utilizzarli al momento della stesura delle raccomandazioni agli Stati Parti.

Lothar Krappmann

Membro del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

Jean Zermatten

Vice-Presidente del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

Conclusioni

Le principali conclusioni dello studio comparato sono le seguenti:

- La ratifica della Convenzione e dei suoi Protocolli Opzionali ha in generale avuto un esito positivo sullo sviluppo di una legislazione e di politiche nei Paesi presi in esame.
- Numerosi ostacoli possono impedire che si avanzi ulteriormente: la mancanza di una cultura dei diritti dell'infanzia; un'attenzione preferenziale alla famiglia piuttosto che ai bambini; un'attenzione che si concentra sulla condizione di alcuni gruppi di bambini piuttosto che di tutti i bambini.
- Si evidenzia in generale una mancanza di adeguate risorse finanziarie e umane dedicate all'attuazione di tutte le Misure Generali nei Paesi esaminati.
- Il valore della CRC quale insieme di standard e principi guida è ampiamente riconosciuto, così come la comune volontà di fare di più per assicurarne un'effettiva attuazione attraverso Strategie Nazionali e Piani d'azione. Eppure nella gran parte dei Paesi considerati, i Piani di Attuazione possono risultare molto vaghi o limitati; mancano di obiettivi verificabili e di calendari e/o scadenze fisse; si avvalgono in genere di scarse risorse e sono poco coordinati.
- I bambini sono stati – e continuano ad essere - colpiti dalle crisi economiche e questo ha ovvie conseguenze sull'attuazione dei loro diritti. In *Lituania*, per esempio, la situazione economica delle famiglie si è deteriorata e il carico di lavoro di quanti forniscono servizi è aumentato. In *Romania* nel 2008 il Governo ha adottato una Strategia Nazionale ad hoc, tuttavia tale Strategia manca di risorse. Inoltre i continui cambiamenti dell'assetto Istituzionali hanno alimentato timori circa la possibilità che la Strategia venga davvero attuata.
- Mancano meccanismi di coordinamento, tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale e locale. In molti dei Paesi considerati non esiste un meccanismo 'verticale' di coordinamento, ma ci sono alcuni esempi di coordinamento 'orizzontale'. In *Svezia*, per esempio, l'Ufficio di Coordinamento della Convenzione ha istituito un network CRC che comprende tutti gli Uffici Governativi. Esiste inoltre il 'Child Rights Network' istituito dall'Associazione Svedese che riunisce le Autorità Locali e le Regioni e che ha il compito di suggerire metodi efficaci per promuovere i diritti dell'Infanzia nel lavoro delle autorità regionali.
- Malgrado i progressi fatti in molti Stati per monitorare l'applicazione della Convenzione, restano numerosi punti deboli da affrontare, per esempio la frequenza del monitoraggio. Spesso gli Stati ritengono di adempiere i propri doveri di monitoraggio della Convenzione con la semplice sottomissione di rapporti periodici al Comitato ONU, ma questo non è abbastanza.
- Pochi, per non dire nessun Governo, sembrano aver sviluppato una serie specifica di indicatori nazionali per i diritti dell'infanzia. Il Governo *scottese* sta attualmente elaborando una serie di indicatori sul benessere dei bambini, e si spera che grazie ai suggerimenti delle ONG, vengano stabiliti degli indicatori specifici per i diritti dei bambini in Scozia.
- Esistono esempi di iniziative governative che hanno come obiettivo quello di rivolgersi direttamente ai bambini, ma molto resta ancora da fare. I bambini in genere non hanno l'impressione di essere ascoltati, perché il loro punto di vista non viene preso in considerazione nelle decisioni prese e/o perché viene a mancare un riscontro.
- Tre dei Paesi presi in esame hanno creato Istituzioni Nazionali Indipendenti dei Diritti dell'Infanzia (NHRI)¹. La *Romania* e l'*Italia* non lo hanno fatto, malgrado le ripetute raccomandazioni da parte del Comitato ONU. Sempre in Italia, tuttavia, negli ultimi cinque anni, si registra un aumento del numero di Regioni che hanno adottato leggi per l'istituzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.
- Malgrado molti Stati abbiano incoraggiato sforzi in questo senso, il livello di conoscenza della CRC è in generale piuttosto basso tra i bambini e gli adolescenti. Inoltre, non tutti i gruppi professionali che lavorano con i bambini ricevono una formazione adeguata in materia di Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Intro....

Come attuare la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

La Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e l'Adolescenza (CRC) del 1989 e i suoi Protocolli Opzionali (sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati [2000], e sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante i bambini [2000]), individuano chiaramente una serie di principi e standard che garantiscono una visione positiva dei diritti dei bambini, dove i bambini non sono solo visti come soggetti passivi che necessitano di protezione, ma come individui in grado di contribuire attivamente alla società. Considerando diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, la Convenzione fornisce un riferimento attraverso il quale è possibile esaminare le leggi, le politiche e le strutture.

La Convenzione è stata ratificata da quasi tutti gli Stati. Il che dimostra che l'impegno a rispettare, proteggere e realizzare i diritti dei bambini è universale. Tuttavia l'atto di ratifica, di per sé, non assicura automaticamente che i diritti dei bambini siano attuati nella sostanza. La Convenzione dovrebbe essere considerata uno strumento dinamico per sviluppare un approccio comprensivo e coerente all'attuazione dei diritti dei bambini da parte di tutti gli interessati: –il governo centrale e locale, le Ong e gli altri gruppi e individui che lavorano con i bambini, e i bambini stessi. Ciò che manca è la volontà politica di tradurre i principi e gli standard della Convenzione in azione concreta a livello nazionale, regionale e internazionale.

Per assistere gli Stati nel compimento dei loro obblighi, il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Comitato ONU), ovvero l'organismo della Convenzione preposto al monitoraggio, ha stilato dei Commenti Generali che dovrebbero aiutare gli Stati ad interpretare e attuare i provvedimenti e i principi della CRC. Questo rapporto prende in esame il Commento Generale n. 5 'Misure Generali di Attuazione' (GMI) ².

Cosa sono le Misure Generali di Attuazione e perché sono importanti?

Le Misure Generali di Attuazione (GMI) sono misure chiave, trasversali, richieste per attuare tutti i diritti sanciti dalla Convenzione e sono basate sull'articolo 4, 42 e 44 paragrafo 6 della Convenzione. Le GMI hanno l'obiettivo di promuovere il pieno adempimento di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione da parte di tutti i bambini, attraverso le leggi; l'istituzione di organismi di coordinamento e monitoraggio; la raccolta comprensiva di dati; l'aumento della conoscenza, la formazione, lo sviluppo e l'attuazione di politiche, servizi e programmi appropriati. In base al Commento generale n°5, l'emergere di simili iniziative e meccanismi *"indica un cambiamento nella percezione del ruolo dei bambini all'interno della società, una volontà di dare una maggiore priorità politica all'infanzia e una sensibilità in aumento per l'impatto dell'azione del Governo sui bambini e sui loro diritti umani"*. I dettagli di tali iniziative e meccanismi sono approfonditi qui sotto.

Il Rapporto

IL Rapporto comparato raccoglie le analisi svolte in *Italia, Lituania, Romania, Svezia e Gran Bretagna* da Save the Children. Inoltre è stato realizzato un rapporto che fa riferimento al contesto Istituzionale dell'Unione Europea.

2 Commento Generale n. 5 (2003), UNCR/C/2003/5, 27 Novembre 2003.

Identificando tendenze e modelli tra e all'interno degli Stati, il rapporto intende gettar luce sui diversi modi in cui la CRC è stata interpretata ed attuata a tutti i livelli. Il fatto che esso metta in evidenza alcuni esempi virtuosi dei progressi compiuti è un modo per permettere la condivisione di esperienze diverse tra i Paesi, siano questi membri o meno dell'UE, e fornire alle Istituzioni europee dei modelli positivi per continuare a lavorare sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza.

Il rapporto si basa su cinque studi nazionali condotti tra Marzo e Ottobre 2010, realizzati mediante una metodologia di ricerca che ha compreso: l'utilizzo di documenti, statistiche, ricerche in rete, interviste semi-strutturate con attori chiave (funzionari pubblici, organismi indipendenti di monitoraggio dei diritti umani, esperti 'tecnici', ONG) a livello nazionale e locale, visite a quattro autorità municipali/locali in ciascun Paese, interviste/focus group con bambini e adolescenti e analisi delle informazioni raccolte nel corso della ricerca, al fine di identificare i progressi compiuti e formulare conclusioni e raccomandazioni.

L'obiettivo della ricerca

Vorremmo che voi utilizzaste questo documento non solo come fonte di informazioni, ma piuttosto come punto di partenza per discussioni, ad esempio tra ONG e Governi nazionali e locali. Quali progressi sono stati compiuti? Cosa resta ancora da fare? Quale è l'area in cui occorre intervenire nel prossimo futuro? Come si intende intervenire? Chi si muoverà? Quali risorse occorrerà mobilitare? Come sostenere i progressi fatti, una volta raggiunti gli obiettivi?

Le politiche sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei diversi Paesi europei

Ci sono notevoli similitudini, ma anche considerevoli differenze, tra i Paesi europei, e ogni paragone transnazionale deve essere inserito nel giusto contesto. Tutti i Paesi presi in considerazione dal nostro studio sono Stati membri dell'UE e hanno ratificato sia la Convenzione ONU sia i suoi Protocolli Opzionali. Eppure l'approccio verso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza varia sia all'interno dei singoli Stati che confrontando uno Stato con l'altro, e ciò compromette inevitabilmente la capacità dei Governi e degli altri attori di realizzare politiche e pratiche a favore dei diritti dei bambini. Mentre in *Svezia*, ad esempio i diritti dei bambini sono sempre stati considerati fondamentali, in *Lituania* molti credono che mettere troppo l'accento sui diritti dell'infanzia riduca di fatto la capacità degli adulti di educare, far crescere e disciplinare i propri bambini

Il Comitato ONU ha recentemente espresso la sua preoccupazione rispetto al clima generale di intolleranza che si manifesta in *Gran Bretagna* nei confronti dei bambini e degli adolescenti; un fenomeno che costituirebbe una delle principali cause di ulteriori violazioni dei loro diritti. In *Italia* si tende spesso a considerare le questioni relative all'infanzia e all'adolescenza in un contesto di politiche familiari, e manca pertanto un'attenzione mirata al bambino come soggetto indipendente. In *Romania* i bambini non vengono percepiti come soggetti portatori di diritti ma come individui bisognosi di protezione e l'approccio ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è di tipo assistenzialista.

Malgrado le risposte politiche siano diverse a seconda dei Paesi restano ancora molti ostacoli comuni nello sviluppo di approcci efficaci relativi ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'approccio *svedese* riflette quello di altri Paesi nordici, e pone un forte accento sulla parità di genere, l'integrazione del lavoro femminile nel mercato e una speciale attenzione ai diritti dei bambini. Nell'*Inghilterra* liberal o neo-liberal, esiste una lunga tradizione di rispetto della responsabilità individuale, un sostegno basato sull'accertamento delle fonti di reddito (*means-tested support*) e interventi orientati al mercato, ma recentemente si è evidenziata una tendenza a prendere in considerazione la povertà infantile. Nel porre l'accento sulla famiglia

piuttosto che su una politica orientata ai diritti dell'infanzia e nell'accordare importanti responsabilità a livello regionale e locale, l'*Italia* si comporta come altri Paesi del Mediterraneo. I paesi post-comunisti, come la *Romania* e la *Lituania*, hanno invece seguito una varietà di percorsi, per poi tendenzialmente orientarsi tutti verso un atteggiamento incentrato sulla responsabilità familiare e il benessere del bambino (piuttosto che sui diritti dell'infanzia), uniti ad un debole intervento finanziario statale. In *Romania*, ad esempio, l'accesso all'UE è stato uno dei motori più importanti del cambiamento, dato che la protezione dell'infanzia era una delle questioni chiave che pesavano sulla negoziazione dell'agenda. I sistemi di protezione dell'infanzia sono pertanto stati riformati, ma i fondi insufficienti e la pesante burocrazia frenano ancora la necessaria attuazione di tali sistemi.

Progressi e ostacoli da superare

La legislazione nazionale e la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

La Convenzione è stata incorporata nella legislazione nazionale in *Romania*, *Lituania* e in *Italia*. In altre parole, i provvedimenti della CRC possono essere direttamente invocati davanti alla Corte e applicati dalle autorità nazionali, e la CRC prevale dove esiste un conflitto tra legislazione nazionale e pratiche comuni. Al contrario in *Svezia* e in *Gran Bretagna*, i trattati non fanno parte della legislazione nazionale a meno che non siano stati incorporati da un Atto del Parlamento – e ciò non è avvenuto in nessuno dei due Paesi. Malgrado in *Svezia* ci siano movimenti a favore dell'incorporazione (ad esempio da parte del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza e da parte di qualche partito politico) non si prevedono cambiamenti nel prossimo futuro.

Quanto all'incorporazione della Convenzione in *Gran Bretagna* i progressi sono sempre stati molto lenti, malgrado grandi passi in avanti siano stati fatti dall'Assemblea del Galles, la *Welsh Assembly Government* (WAG). A giugno 2009 il Primo Ministro gallese rilasciò una dichiarazione nella quale sosteneva la sua ferma intenzione d'incorporare la Convenzione nella legislazione, in modo da far sì che la Dichiarazione e i suoi Protocolli Opzionali fossero presi in considerazione come parte del processo decisionale ministeriale e degli sviluppi politici. Il 18 Gennaio 2011 la proposta di legge, *I diritti dei bambini e dei giovani (Galles)* ha completato l'iter all'Assemblea nazionale con il supporto unanime e trasversale di tutti i partiti. Il procedimento legislativo prevede ora due tappe: dal 1 maggio 2012, sarà applicato alla redazione di nuove leggi e politiche e alla revisione di quelle già esistenti e dal 1 maggio 2014 sarà applicato a tutte le funzioni del Ministero del Galles.

Gli studi nazionali effettuati suggeriscono che la ratifica ha generalmente avuto un impatto positivo sullo sviluppo di nuove leggi e politiche. In *Romania* l'integrazione della CRC nella legislazione nazionale ha incoraggiato un'importante riforma legislativa, ma restano ancora molti vuoti e varie difficoltà che impediscono l'attuazione concreta di tale legislazione (ad esempio il fatto che l'attenzione venga orientata esclusivamente sui 'bambini vulnerabili' piuttosto che sui bambini *tout court*; e che non si faccia riferimento ai principi chiave della Convenzione e vi sia mancanza di risorse). Malgrado la *Lituania* sia riuscita ad armonizzare con successo la legge alla Convenzione, è tuttavia mancata una revisione comprensiva della legislazione e delle politiche nazionali. Spesso dunque si evidenzia uno scarto tra la legislazione esistente e l'incapacità ad applicarla nella pratica. In *Italia* un corpus legislativo dedicato ai diritti dei bambini è stato progressivamente messo a punto nei dieci anni successivi alla ratifica della CRC. Altre importanti riforme tuttavia non sono state portate a termine.

A seguito di tutte queste considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Se non lo hanno ancora fatto, i governi nazionali integrino la Convenzione alla legislazione nazionale. Le amministrazioni regionali e locali che ne hanno la delega³ e le autorità pubbliche dovrebbero anche assicurare l'integrazione della RC all'interno dei rispettivi quadri legislativi.
- Tutti i governi rivedano regolarmente le proprie legislazioni per assicurare la piena compatibilità del corpus legislativo con la CRC e per identificare e colmare tutti i vuoti esistenti in ambito legislativo. Le autorità pubbliche dovrebbero fare il possibile per assicurare che i principi generali della CRC (non-discriminazione [Articolo 2], il miglior interesse del bambino [Articolo 3], la partecipazione del bambino [Articolo 12]) trovino corrispondenza nella legislazione, nella politica e nella pratica a tutti i livelli.

Sviluppo di Strategie e Piani di Azione Nazionali

Esiste una gran varietà di approcci nazionali per lo sviluppo e i contenuti delle Strategie Nazionali e dei Piani di Azione per i Bambini. In *Gran Bretagna* ciascuno dei quattro Governi ha pubblicato una qualche forma di Piano di Azione per la Convenzione.⁴

In Scozia il Governo ha consultato ampiamente ONG, bambini e adolescenti prima di sviluppare il suo Piano di Azione di 5 anni in cui si evidenziano anche aree prioritarie di intervento. Si tratta dell' unico Piano di Azione in Gran Bretagna che cerca di rispondere a tutte le raccomandazioni delle Osservazioni conclusive del 2008. Malgrado possa essere migliorato, rappresenta comunque un importante progresso.

In *Svezia* una Strategia per i Bambini è stata appoggiata dal Parlamento nel 1999 e da allora è stata rivista molte volte. Ha portato all'introduzione di meccanismi come le analisi d'impatto sul bambino (*child impact analyses*) e le liste di controllo sui diritti del bambino, ma secondo le ONG l'impatto complessivo è stato ridotto. Nel 2010 l'attuale Governo ha proposto una nuova strategia per rafforzare i diritti dei bambini, ma senza dotarla di un calendario prestabilito né di obiettivi ed indicatori misurabili. Per quanto non sia compresa nella RC, la Lituania si è dotata di una Strategia per la Politica Statale sul Benessere del Bambino e di un piano per la sua realizzazione (2005-2012). Tuttavia tale Strategia non viene aggiornata con sufficiente frequenza e tra i Ministeri manca cooperazione e collaborazione. Scarsa è la discussione sulla Strategia e troppo poca l'informazione sulla sua attuazione messa a disposizione delle ONG, di quanti lavorano con i bambini e della società più in generale. In *Italia*, dal 1997 esiste una norma che richiede, per legge, di sviluppare un Piano di Azione Nazionale ogni due anni, ma da allora sono stati adottati soltanto tre Piani (l'ultimo nel 2003). E' in preparazione un nuovo Piano, ma quand'anche venisse approvato, esistono numerosi ostacoli che potrebbero intralciarne la realizzazione (come la mancanza di risorse). La *Romania* dispone di una Strategia Nazionale che soddisfa ampiamente i requisiti del Commento Generale n. 5 nonché un Piano di Azione Nazionale (2008-2013), ma mancano le risorse per realizzare entrambi.

A livello locale, gli studi effettuati evidenziano il fatto che sono molto poche le autorità pubbliche che si sono dotate di specifici Piani di Azione per i diritti dei bambini. E in alcuni casi, pur in presenza di un Piano di Azione, manca la consapevolezza della sua esistenza. Sembra che a molte autorità manchino delle risorse per un'effettiva implementazione e le responsabilità sono spesso poco coordinate tra le istituzioni locali. La partecipazione dei bambini alla formazione dei piani locali è stata in generale debole o inesistente.

3 Per devoluzione si intende il trasferimento di poteri dal Governo centrale dello Stato ad un Governo a livello subnazionale, come a livello regionale o locale. La devoluzione può essere principalmente finanziaria, quando trasferisce risorse finanziarie in alcune aree, che prima erano amministrate direttamente dal Governo centrale. Tuttavia, la devoluzione finanziaria, dovrebbe accompagnarsi anche alla possibilità di legiferare da parte dell'area competente.

4 Il Piano di Azione Inglese è stato pubblicato dall'allora Governo Laburista e al momento non è chiaro se la coalizione al governo lo sosterrà o preferirà mettere a punto un proprio piano.

A seguito di queste considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Tutti i Governi facciano in modo non solo di dotarsi di Strategie Nazionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, tali da prendere in considerazione tutti i diritti della CRC, ma anche di Piani di Azione per la loro attuazione. I Piani di Azione dovrebbero comprendere obiettivi misurabili, ruoli istituzionali, calendari specifici, un adeguato stanziamento di risorse e meccanismi precisi di monitoraggio e valutazione.
- La autorità regionali e locali sviluppino Strategie e Piani di Azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in linea con i Piani di Azione Nazionali esistenti e i problemi locali che i bambini affrontano. Occorre inoltre stanziare sufficienti risorse finanziarie e umane.
- I bambini, così come le ONG che si occupano di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, siano coinvolti nella stesura di Strategie nazionali, regionali e locali e nei rispettivi Piani di Azione. Le Strategie e i Piani di Azione dovrebbero essere rivisti regolarmente per assicurare che intervengano davvero in tutte le aree che riguardano i bambini e in tutti gli aspetti sollevati dalla Convenzione e dovrebbero illustrare il modo in cui lo Stato intende occuparsi delle Osservazioni Conclusive del Comitato ONU.

Coordinamento dell'attuazione

Il coordinamento dovrebbe includere misure 'orizzontali' trasversali a dipartimenti, agenzie e società civile ad un certo livello, o misure 'verticali' per assicurare collegamenti effettivi tra attori terzi – oppure una combinazione delle due. Sembra che non esista un'unica forma di coordinamento che sia applicabile a tutti i paesi e il contesto nazionale e locale non può che essere preso in considerazione.

Esistono svariati meccanismi. In Svezia, Lituania e in Gran Bretagna, la responsabilità del coordinamento dell'applicazione della Convenzione spetta ad un particolare Ministero, anche se altri Ministeri sono coinvolti, ma il mandato e i poteri possono variare. In Gran Bretagna ad esempio il coordinamento tra le quattro giurisdizioni resta debole. In genere un Ministro è a capo del coordinamento e opera all'interno dello stesso Ministero, talvolta, ma non sempre, a livello di Gabinetto. Spesso esiste una qualche forma di Unità di Coordinamento della Convenzione (come in Svezia) o di Team dei Diritti del Bambino (come in Gran Bretagna e nelle devolved nations per svolgere il lavoro quotidiano, malgrado tali organismi manchino spesso di autorità e di risorse per portare avanti un'agenda in difesa dei diritti dei bambini nel Governo.

In Romania a seguito di pesanti ricostruzioni, esiste una certa confusione su quale Istituzione debba guidare il coordinamento. Alla fine di Giugno 2010 il Governo della Romania ha sciolto l'Autorità Nazionale per la Famiglia e la Protezione dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (the National Authority for Family and Child Rights Protection), la cui esistenza era un prerequisito per l'accesso del paese all'UE. La mancanza di un coordinamento centrale della protezione dei diritti del bambino fa retrocedere la Romania all'infelice posizione che aveva in passato.

Per facilitare una collaborazione più regolare tra funzionari pubblici, dovrebbero essere attivate altre strutture. Ad esempio in Svezia esiste il Network della Convenzione, costituito da vari Ministeri, e in Lituania il Concilio Interdipartimentale per il benessere del bambino (Interdepartmental Child Welfare Council) raccoglie rappresentanti di diversi Ministeri, altre istituzioni nazionali e le ONG. In Irlanda del Nord, sono stati istituiti i 'children's champions' per fare pressione sui diversi Ministeri (e una simile disposizione è stata proposta in Scozia). Anche in questi casi, tuttavia, sembra che ci sia spesso confusione sui mandati e le risorse a disposizione di simili network.

L'*Italia* segue un modello abbastanza diverso e ha dato vita all'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza con il compito di migliorare il coordinamento tra un ampio spettro di attori, compreso il governo centrale e locale, i sindacati e le ONG che operando nel campo dei Diritti dell'Infanzia. Va inoltre notato che la sovrapposizione di diversi Ministeri nelle attività di pianificazione, attuazione e monitoraggio che hanno come obiettivo la promozione e la protezione dei diritti dei bambini, ha causato non pochi problemi, ritardi e una considerevole burocrazia rispetto all'adozione e attuazione di politiche a favore dei bambini e degli adolescenti. Nonostante questo, almeno la struttura esiste.

A seguito di queste considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Vengano stabilite delle strutture al centro stesso del Governo, che assicurino un coordinamento effettivo delle misure di applicazione della Convenzione a livello nazionale, regionale e locale. Andrebbero stabilite misure di coordinamento tanto orizzontali che verticali, a tutti i livelli governativi esistenti nel paese. Qualunque sia il meccanismo adottato, esso dovrebbe essere dotato di un'autorità adeguata e di sufficienti risorse finanziarie ed umane.
- Data la varietà dei modelli esistenti per la realizzazione di un coordinamento dell'attuazione della Convenzione, dovrebbero essere condotte ulteriori ricerche al fine di esplorare l'efficienza dei diversi meccanismi nei differenti contesti nazionali, regionali e locali.

Monitorare l'attuazione delle Misure

Malgrado i progressi fatti in molti Stati per monitorare l'applicazione della Convenzione, restano molti punti deboli da affrontare. Spesso gli Stati ritengono di adempiere i propri doveri di monitoraggio della Convenzione con la semplice sottomissione di rapporti periodici al Comitato delle Nazioni Unite: questo sembra essere l'approccio in *Italia* e in *Romania*, ad esempio, dove la raccolta di dati sull'impatto delle leggi e delle politiche o è assai ridotta o non esiste del tutto.

Chi dovrebbe essere incaricato di monitorare è poi un'altra questione spinosa; in Lituania la responsabilità è assegnata ad un Garante per l'Infanzia (*National Human Rights Institution for Children*) e in Svezia ci si prepara a potenziare il ruolo del Garante allargandolo alla funzione di monitoraggio, malgrado questo possa poi come conseguenza incoraggiare lo Stato a venir meno ai propri obblighi. In molti Paesi esiste la tendenza a monitorare solo alcuni diritti della Convenzione, e non tutti, come la Convenzione richiederebbe. In parte questo potrebbe essere dovuto alla mancanza di risorse; tale carenza può effettivamente compromettere gli sforzi volti a stabilire strutture permanenti e continue necessarie per verificare i progressi fatti.

Le 'Valutazioni d'impatto sul bambino' ('Child impact assessments') possono essere eseguite in diversi modi e ad oggi non esiste consenso su quale sia il più efficace. C'è poi una certa confusione, a tutti i livelli decisionali, su quali siano le implicazioni reali dell'analisi di valutazione d'impatto. Nonostante siano stati fatti passi avanti in questo senso, mancano ancora meccanismi in grado di assicurare che siano eseguite le valutazioni d'impatto sui diritti dei bambini.

Ad esempio, il Commissario per l'Infanzia e l'Adolescenza (*Commissioner for Children and Young people*) in Scozia e ha creato un modello comprensivo per la valutazione dell'impatto sui diritti dei bambini che è stato adottato da alcuni funzionari governativi. Il Governo scozzese sta attualmente considerando la possibilità di sperimentare il modello per dimostrare come un tale strumento possa aiutare a promuovere e sviluppare una migliore considerazione dei diritti dei bambini nel processo politico.

A seguito di tali considerazioni Save the Children raccomanda che:

- I Governi istituiscano un sistema unificato e coerente e una struttura di supporto per monitorare l'attuazione dei diritti dei bambini, a livello nazionale, regionale e locale. Il monitoraggio dovrebbe includere tutti i diritti sanciti dalla CRC ed operare regolarmente, e in modo coerente e sistematico. Risorse adeguate dovrebbero essere allocate.
- Vengano sviluppati, per tutti i livelli del Governo e del Parlamento, degli agili strumenti per le valutazioni d'impatto in modo da assicurare che tali valutazioni siano effettuate sulle leggi esistenti, su quelle proposte e sulle politiche che toccano direttamente o indirettamente i bambini.
- Che vengano stabilite delle strutture e delle metodologie appropriate a livello nazionale, regionale e locale per coinvolgere concretamente i bambini nel monitoraggio dell'applicazione della Convenzione.

Raccolta dati e identificazione di indicatori

Lo sviluppo di una legislazione e di una politica efficace sui diritti dell'infanzia dipende da una dettagliata comprensione delle condizioni dei bambini a tutti i livelli. E questo richiede un flusso regolare di informazioni statistiche, ricerche e coerente monitoraggio e valutazione tra la comunità di ricercatori e quanti sono preposti all'attuazione delle politiche e all'erogazione dei servizi.

Il Comitato ONU ha accolto favorevolmente i tentativi che sono stati fatti per aumentare la quantità di dati disponibili a livello nazionale.

Ha per esempio lodato gli sforzi fatti dalla *Lituania* per migliorare la raccolta di dati sui bambini e lo sviluppo di una lista di indicatori infantili. Quanto all'*Italia*, il Comitato ONU ha accolto di buon grado l'istituzione di un Centro Nazionale di Analisi e Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza, malgrado abbia espresso qualche perplessità sulla mancanza di coerenza tra le varie Istituzioni che hanno l'incarico di raccogliere i dati nazionali e regionali.

In *Svezia*, il Governo ha dato istruzioni al Garante dell'infanzia e dell'adolescenza di sviluppare un sistema di monitoraggio e revisione che assicurasse un seguito più sistematico delle condizioni di vita dei bambini.

Malgrado qualche sviluppo positivo, restano ancora numerose debolezze nei sistemi di raccolta dei dati.

A volte si evidenziano delle lacune; in Lituania ad esempio mancano dati sulle minoranze etniche e le vittime del traffico di esseri umani, in Svezia mancano quelli sui bambini disabili o sui bambini che sono stati vittime di abusi sessuali. La raccolta di dati si concentra spesso sugli adulti e di conseguenza non è adatta a descrivere situazioni specifiche dei bambini, come nel caso dell'Italia. Né va dimenticata l'importanza che hanno i dati disaggregati per identificare le discriminazioni e/o disparità esistenti nell'attuazione dei diritti di diversi gruppi di bambini (diversi per età, genere, disabilità, razza, etnia ecc.); tali dati devono andare di pari passo con le informazioni disponibili sulle condizioni dei bambini in generale. In *Romania* e in *Svezia* mancano tendenzialmente dati disaggregati a livello locale.

In generale i bambini non vengono sistematicamente coinvolti nella raccolta di informazioni e di dati sulle questioni che li riguardano. Il precedente Governo inglese ha tuttavia commissionato delle ricerche che prevedevano la partecipazione dei bambini, anche se non ha adottato questo sistema in maniera sistematica per monitorare l'applicazione della CRC.

In base a tali considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Lavorando con tutti gli attori chiave (ovvero uffici di statistica, istituti di ricerca, ONG e bambini), tutti i governi sviluppino un chiaro insieme di indicatori sui diritti dei bambini, che tenga conto di tutti i diritti stabiliti dalla CRC. Ciò che è stato fatto a livello Europeo e internazionale dovrebbe essere attentamente preso in considerazione. Per rendere il monitoraggio dell'applicazione della CRC possibile, dovrebbero essere raccolti dei dati per verificare la situazione dei bambini nel Paese a livello nazionale, regionale e locale. L'analisi dei dati raccolti e il monitoraggio dovrebbe essere impiegato a tutti i livelli quando si mettono a punto nuove leggi, politiche o pratiche.
- I dipartimenti del Governo (a livello nazionale, regionale e locale) e gli uffici statistici facciano sì che i dati disponibili sui bambini siano disaggregati in modo da poter far luce sulle condizioni di gruppi particolarmente vulnerabili di bambini, tanto quanto dei bambini in generale, in modo da dar forma ad un effettivo monitoraggio dell'applicazione della Convenzione.
- La raccolta di dati includa il più possibile il punto di vista dei bambini e che si facciano maggiori sforzi a livello nazionale, regionale e locale per mettere in comune buone pratiche sulla partecipazione dei bambini alla raccolta di dati.
- Tutti i Governi pubblichino un rapporto annuale sullo stato dei diritti dei bambini nel paese (con informazioni tanto qualitative quanto quantitative). I dati di tale rapporto annuale dovrebbero essere disaggregati a livello locale. I Governi dovrebbero assicurare che tali rapporti siano discussi in Parlamento e in assemblee regionali e locali e vengano ampiamente diffusi.
- Venga rafforzato ad ogni livello lo stanziamento di risorse dedicate alla raccolta di dati ed indicatori sui diritti dei bambini.
- Occorre migliorare il coordinamento e la collaborazione tra tutte le agenzie coinvolte nella raccolta dei dati.
- Si moltiplichino le iniziative di formazione del personale per assicurare un comune approccio metodologico alla raccolta di dati ed informazioni sui bambini.

Rendere i bambini visibili nei budget

Creare un budget dedicato ai bambini fornirebbe ai Governi un sistema per esaminare come le risorse sono state stanziare e come i diritti dei bambini sono stati attuati. La costruzione partecipativa del budget (che prevede cioè il coinvolgimento dei bambini nel processo decisionale del budget) aumenta la trasparenza e la responsabilità del Governo.

Alcuni Stati dichiarano che non è possibile analizzare i budget nazionali per far luce sulla situazione dei bambini. Nello studio intrapreso in *Lituania*, ad esempio, i funzionari pubblici hanno affermato che era estremamente difficile separare i finanziamenti diretti ai bambini dai finanziamenti indiretti (malgrado le ONG tendano a dissentire). Altri Paesi, tuttavia, sono stati in grado di fare un'analisi del budget di questo tipo.

In *Galles*, l'assemblea del Governo (Welsh Assembly Government, WAG) ha commissionato un'analisi degli stanziamenti finanziari dedicati ai bambini nel budget per il 2004-2005 e da allora ha ripetuto l'esercizio. Per quanto tale analisi sia stata descritta dalle ONG come 'estremamente rudimentale', si è trattato comunque del primo tentativo in assoluto in cui un'Assemblea governativa – addirittura un Governo Britannico – provava ad identificare la spesa dedicata ai bambini. La WAG ha riconosciuto tuttavia che *“c'è ancora molta strada da fare per arrivare a fornire un quadro il più accurato possibile”* e si è impegnata a *“migliorare la trasparenza del budget stanziato per i bambini e gli adolescenti a livello nazionale”*. La WAG sta inoltre progettando di portare avanti due progetti per rafforzare la partecipazione dei bambini nel processo di decisione del budget.

Sono molto pochi i Paesi che pubblicano dati specifici sul finanziamento dedicato ai bambini all'interno del budget nazionale – e anche quando tale informazione è disponibile, l'impegno del Governo ad autorizzare un'analisi o un commento è spesso estremamente debole. Il budget della *Svezia*, ad esempio, non contiene una voce separata per i bambini che specifichi quali risorse sono state stanziare ogni anno in favore dei bambini e dei loro bisogni. Contiene però una sezione chiamata 'Policy sui diritti dei bambini', che mostra le risorse messe a disposizione dell'ufficio di coordinamento della CRC.

Anche a livello locale, la tracciabilità delle spese dedicate ai bambini è limitata, malgrado esista qualche esempio nei Paesi presi in esame. In generale, quanti sono stati intervistati nel corso degli studi nazionali, hanno sostenuto che sarebbe utile cercare di redigere dei budget dedicati ai bambini e che tale operazione sarebbe difficile, ma non del tutto impossibile. In *Italia*, ad esempio, a livello locale la necessità di formulare dei cosiddetti budget sociali è ampiamente condivisa. Tali budget tendono a porre maggiore attenzione dei budget ordinari su dati separati relativi alle spese a favore dei bambini. Anche in *Romania* la maggior parte degli interpellati nel corso dello studio pensa che dei 'budget per i bambini' sosterranno la pianificazione e gli interventi necessari per rispondere ai bisogni di ogni bambino.

Al momento le risorse per portare avanti una simile operazione sono scarse e i tagli ai budget nazionali derivati dalla crisi economica hanno avuto delle conseguenze importanti sui budget locali. Dato il clima attuale, tuttavia, è oggi più importante che mai sottolineare quanto contano le risorse stanziare direttamente in favore dei bambini.

In base a tali considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Tutti i Governi cerchino di verificare le proprie spese in favore dei bambini con analisi a livello nazionale, regionale e locale con l'obiettivo di accertare quanto efficacemente siano stati realizzati i diritti dei bambini. Tali analisi sono importanti per un corretto monitoraggio dell'applicazione della Convenzione, ed un altrettanto corretto processo decisionale e per assicurare che non vengano commesse discriminazioni.
- Governi ed altri attori creino opportunità di scambio di esperienze di budget dedicati ai bambini, all'interno dei singoli Stati o tra uno stato e l'altro. Gli strumenti per un'analisi del budget (ad esempio le linee guida messe a punto da Save the Children UK⁵ e dal Garante dell'infanzia e dell'adolescenza in Svezia) forniscono la base per modelli pratici che sono in grado di rendere più visibili i bambini nei budget e dovrebbero essere usati dai vari Paesi.
- I Governi trovino dei meccanismi che permettano dei budget partecipativi, tali che le voci di tutti gli attori chiave (inclusi i bambini) siano ascoltate, in particolare a livello locale.

Cooperazione con la società civile

Sono molti i modi in cui le ONG possono promuovere e tutelare i diritti dei bambini. Tra questi possiamo menzionare la raccolta di informazioni; lo svolgimento di ricerche; un lavoro di lobby presso i governi e gli organi decisionali; la promozione di campagne pubbliche di informazione; l'erogazione di servizi; il proporsi come organi di riferimento per la redazione di rapporti agli Stati parti e la preparazione di rapporti alternativi al Comitato ONU. Ciò detto, la natura del settore delle ONG e le attività che queste portano avanti sono molto diverse tra un Paese e l'altro. Nel momento in cui ci si appresta ad analizzare la natura e l'entità del rapporto di collaborazione tra Stati e ONG è essenziale tener conto di tali differenze.

Le analisi svolte forniscono numerosi esempi dei contatti tra governi e ONG in relazione allo sviluppo di politiche e pratiche per attuare la CRC, e della loro varietà. Si va da uno Stato che ingaggia una ONG per

5 Si veda Save the Children UK (2009) Children's Budgeting at the Local Level

fornire determinati servizi sociali a favore dei bambini (specialmente a livello locale dove potrebbe non essere disponibile un erogatore di servizi) alle ONG che commentano le proposte di legge.

In Romania ad esempio dal 2004 esiste una legge che proibisce ogni forma di violenza e di trattamento umiliante nei confronti dei bambini. Questa legge era stata proposta da Save the Children che, attraverso un lavoro di *advocacy*, è riuscita a guadagnare il supporto dei membri del Parlamento fino ad ottenere che fosse approvata. Save the Children ha anche istituito un centro pilota a Bucarest e nove altri centri di transito per le vittime del traffico di esseri umani nel paese (compresi i formatori), trasferendo poi un anno dopo tali servizi al governo locale.

E' importante mettere in evidenza il fatto che il dialogo tra governi ed ONG in materia di politica infantile deve concentrarsi sull'applicazione della CRC. Nella pratica questo molto spesso non accade.

Gli studi fatti suggeriscono che in molti casi le reazioni tra governi ed ONG sono costruttive, anche se talvolta meccanismi strutturati di consultazione mancano o sono ancora deboli. In *Svezia*, le ONG talvolta ritengono che il dialogo sia una semplice formalità che manca di reale contenuto. Similmente in *Lituania* le ONG hanno manifestato il desiderio che le loro proposte vengano prese più spesso in considerazione, segnalando che talvolta si ha l'impressione che incontri e consultazioni vengano organizzate solo per poter poi dire che la società civile è stata consultata. In *Inghilterra* non esiste un meccanismo formale che consente alle ONG che si occupano di diritti dei bambini di incontrare regolarmente il governo e i suoi rappresentanti per discutere l'applicazione della CRC. In *Italia* la forma più continua di collaborazione è rappresentata dall'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, che include la partecipazione di rappresentanti di ONG. Gli incontri recentemente si sono diradati.

Per quanto a livello locale esistano forme di consultazione tra autorità locali, ONG ed altri attori, gli studi hanno evidenziato che non esiste o è estremamente debole il focus sull'applicazione della Convenzione.

Dal momento che i bambini sono parte della società civile, ma spesso non sono considerati, la partecipazione infantile è un tema di estrema importanza. Esistono vari meccanismi di consultazione dei bambini (consigli giovanili, consigli scolastici e organi consultivi ministeriali), eppure i bambini spesso ritengono che la loro voce sia poco ascoltata nella pratica. Frequentemente poi, questo tipo di consultazioni non sono mirate all'applicazione della Convenzione.

L'Ufficio del Garante in Svezia, ad esempio, ha molti contatti con i bambini e gli adolescenti. Oltre a visitare scuole e attività giovanili, il Garante invia questionari-sondaggio in cosiddette 'classi contatto' due o tre volte l'anno. Il Garante riceve anche consigli da numerosi consigli di bambini e di adolescenti e da un panel di esperti composto da bambini ed adolescenti che sono stati collocati in case di accoglienza. Come parte del processo di preparazione di una risposta al disegno di legge per un nuovo School Education Act, il Difensore civico ha organizzato un incontro con allievi disabili.

Le Istituzioni Nazionali dei Diritti Umani (si veda sezione sotto) giocano un ruolo fondamentale nel facilitare il coinvolgimento dei bambini nell'applicazione della CRC. Il che però non esclude la necessità che i governi stessi si impegnino ad incontrarsi regolarmente e sistematicamente con i bambini quando stanno monitorando e attuando la Convenzione.

A seguito di tali considerazioni Save the Children raccomanda che:

- I Governi (a livello nazionale e locale) e le ONG, comprese le organizzazioni di bambini, lavorino insieme per definire gli obiettivi e la forma più adeguata di dialogo e di coordinamento che devono mettere in piedi nell'ambito del processo di applicazione della CRC. I meccanismi già esistenti di collaborazione continua con la società civile e gli organi comunitari di consultazione dovrebbero essere rafforzati.
- Le Istituzioni governative (a livello nazionale e locale) migliorino la loro capacità di consultazione diretta dei bambini sull'applicazione della Convenzione e cerchino di integrare meglio la partecipazione dei bambini nel loro lavoro. L'esperienza del Garante e dei Commissari per i bambini e delle ONG dovrebbe rappresentare una fonte di conoscenza ed ispirazione per un ulteriore sviluppo della partecipazione infantile.
- Le Istituzioni parlamentari dovrebbero migliorare la partecipazione dei bambini e degli adolescenti nelle udienze, nelle indagini e nei lavori preparatori di stesura di disegni di legge su temi che riguardano i bambini.

Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani

Nel Commento Generale n. 2⁶, il Comitato delle Nazioni Unite ha stabilito che ogni Stato deve dotarsi di un'Istituzione Nazionale per i Diritti Umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – chiamato Garante – incaricato di promuovere e monitorare l'applicazione della Convenzione. Il Comitato ha anche elaborato le caratteristiche essenziali che queste istituzioni dovrebbero avere e le attività che dovrebbero svolgere.

L'*Italia* non ha istituito una sua istituzione nazionale indipendente per i bambini e in *Romania* esiste un Garante generico e non preposto alla difesa dei bambini.

Nella pratica il mandato delle diverse istituzioni nazionali indipendenti varia. Ad esempio il Commissario Inglese ha una giurisdizione più debole dei Commissari presenti in altre giurisdizioni inglesi ed ha unicamente la funzione "promuovere la consapevolezza del punto di vista e dell'interesse dei bambini" e manca di un esplicito riferimento ai diritti. Le istituzioni nazionali indipendenti in materia di promozione e protezione dei diritti dell'Infanzia possono analizzare esposti e petizioni in *Lituania, Romania, Irlanda del Nord e Galles*, ma non in *Inghilterra, Scozia o Svezia*. Il Comitato delle Nazioni Unite ha ripetutamente espresso la sua preoccupazione nei confronti degli Stati in cui i bambini non possono avanzare esposti individuali. Gli stessi Commissari sostengono fortemente l'assistenza sociale individuale quale parte dei loro poteri e doveri.⁷ Al momento è già stata realizzata una parte del Protocollo Opzionale della Convenzione, per inserire una procedura di esposti individuali.

Per funzionare efficacemente le istituzioni nazionali indipendenti devono essere libere di organizzare la propria agenda e le proprie attività. Queste linee guida non vengono del tutto rispettate da tutti i Paesi. In Inghilterra ad esempio, i Ministri hanno il potere di ordinare al Commissario di svolgere un'indagine e il Commissario deve consultare il Segretario di Stato prima di poter dare inizio ad una propria investigazione. Al contrario in *Svezia*, per quanto il Ministero possa ordinare all'Ufficio di svolgere determinate istruzioni o attività, il Garante può sempre più decidere autonomamente del suo programma di lavoro.

6 UN Committee on the Rights of the Child (2002) General Comment no. 2

7 Thomas N., Gran B., Hanson K., 'An independent voice for children's rights in Europe? The role of independent national human rights institutions for children in the EU', numero speciale dell'«International Journal of Children's Rights», Primavera 2011 (in via di pubblicazione).

In *Lituania*, l'indipendenza del Commissario è garantita dalla legge. Anche le procedure di elezione devono essere trasparenti. In alcuni Paesi, differenti settori della società civile vengono consultati nel corso del processo di elezione del Difensore civico. E' in particolare degno di nota il fatto che in Galles e in Irlanda del Nord i bambini vengano direttamente coinvolti in questa procedura; lo stesso accade anche in Inghilterra e in Scozia, ma in misura minore.

A seguito di tali considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Tutti i Governi che non hanno ancora stabilito un Istituzione Nazionale Indipendente per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia lo facciano. Tutti i Governi devono assicurarsi che una simile Istituzione sia istituita per legge e sia conforme ai Principi di Parigi⁸ e al Commento Generale n. 2 alla CRC.
- Tutti i Governi si assicurino che l'Istituzione Nazionale Indipendente per i diritti umani in materia di promozione e protezione dell'infanzia sia indipendente, abbia la funzione generale di promuovere e proteggere i diritti dell'infanzia e sia responsabile di tutti i bambini posti sotto la giurisdizione dello Stato parte. Le Istituzioni Nazionali Indipendenti dovrebbero avere il potere di prendere in considerazione singoli esposti e petizioni loro presentate e di svolgere indagini, incluse quelle richieste direttamente dai bambini. Sufficienti risorse umane e finanziarie dovrebbero essere stanziare per mettere l'Istituzione Nazionale Indipendente nelle condizioni di svolgere effettivamente i propri compiti.
- Nei Paesi in cui non sia stato istituito un Garante per l'infanzia e l'adolescenza, indagini ufficiali andrebbero condotte per esplorare il compito e mandato che una simile carica potrebbe avere, così come i rapporti che dovrebbe tenere con le Istituzioni Nazionali Indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia.
- Occorre dare ai bambini e agli adolescenti informazioni più concrete e chiare sul ruolo e la funzione delle Nazionali Indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia.

Informazione e aumento della consapevolezza

Il Comitato delle ONU raccomanda ai Paesi di mettere a punto strategie comprensive per accrescere la conoscenza e la comprensione della Convenzione in tutta la società. Se da una parte ha accolto con favore gli sforzi fatti in tal senso da alcuni Paesi, ha anche sollecitato tutti i Governi dei Paesi che questo studio prende in considerazione a fare di più per garantire che tutti i bambini siano al corrente della Convenzione, e per fornire metodi educativi e corsi di formazione sistematici e continui sui diritti umani, e soprattutto sui diritti dei bambini, a tutti gli operatori che lavorano con i bambini.

Il Comitato delle Nazioni Unite loda nelle sue Osservazioni Conclusive tutte le varie iniziative che gli Stati parti hanno promosso, ma tali iniziative non sono che esempi isolati. In Italia, ad esempio, a livello regionale quanti sono stati interpellati nel corso dello studio hanno affermato che non erano nella posizione di garantire che l'intera comunità fosse al corrente del contenuto della CRC dal momento che non avevano svolto attività di informazione o divulgazione della CRC.

Esistono esempi isolati di iniziative positive e buoni esempi di progressi.

8 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite sui Diritti Umani in materia di Istituzioni Nazionali, (I Principi di Parigi) risoluzione 48/134 del 20 Dicembre 1993 dell'Assemblea Generale.

Per quanto la formazione sui diritti dei bambini non sia inclusa nel curriculum scolastico in *Lituania*, un'importante innovazione è stata introdotta con i 'pedagoghi sociali', che (tra le altre cose) disseminano informazioni sui diritti dei bambini e i contenuti della CRC e organizzano attività educative per i bambini. Un'altra iniziativa positiva in Lituania è la selezione annuale di progetti proposti da ONG per applicare i provvedimenti dell'articolo 42 della Convenzione: i progetti selezionati ricevono poi dei fondi. Al momento si tratta del solo programma esistente che ha come scopo la diffusione di informazioni specifiche sui diritti dei bambini e la CRC.

In *Svezia*, una proposta per un nuovo curriculum stabilisce che ogni bambino, quando finisce la scuola, deve essere capace di adottare ed esprimere consapevolmente punti di vista etici basati sulla comprensione dei diritti umani. I diritti umani e i diritti del bambino vanno insegnati come materia di educazione civica.

A giugno 2010 il Governo ha deciso di assegnare al Garante 2 milioni di corone svedesi (circa 225.000 euro) per finanziare la produzione e distribuzione di materiale informativo sui diritti dei bambini per genitori e futuri genitori. Nelle sue istruzioni, il governo stabilisce che il materiale deve essere dedicato in particolare alla relazione tra i bambini e i loro genitori, e al diritto dei bambini alla protezione dalla violenza, punizioni corporali comprese.

In *Romania*, l'allora Autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini ha ideato un percorso formativo completo di materiale informativo, per quanti lavorano con i bambini, prevedendo ad esempio vari manuali per differenti gruppi professionali (ad esempio insegnanti, personale medico, lavoratori sociali, giudici e procuratori preti e ufficiali di polizia). Con il supporto finanziario dell'UE, l'Autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini ha lanciato una campagna "I diritti dei bambini sono legge!" (2005-2006) appositamente per informare il pubblico, formare i professionisti e promuovere attività mediatiche. Per quanto positive queste attività si sono rivelate difficilmente sostenibili.

Il Governo del Galles sta intraprendendo un ampio spettro di attività per aumentare la conoscenza della Convenzione e ha recentemente prodotto materiali in Braille, audiovisivi e che utilizzano il Linguaggio dei Segni. I Ministeri gallesi saranno obbligati ad "*accettare tali misure, che sono adatte a promuovere la conoscenza e la comprensione del pubblico, inclusi i bambini*" della Convenzione e dei suoi Protocolli Opzionali, seguendo l'adozione delle nuove Misure (Gallesi) per i Diritti dei Bambini e degli Adolescenti (si veda p. XX).

A seguito di tali considerazioni Save the Children raccomanda che:

- Tutti i Governi, insieme alle autorità regionali e locali, si dotino di strategie integrate per accrescere la consapevolezza della Convenzione. Tali strategie devono essere sostenibili e devono prendere in considerazione l'intera società. Ciò dovrebbe includere lo stanziamento di risorse adeguate e l'identificazione di istituzioni che assicurino la direzione ad ogni livello.
- L'educazione sui diritti dei bambini e la RC dovrebbe essere un requisito dei programmi tanto prescolastici quanto della scuola elementare e secondaria. Nuovi curricula e programmi dovrebbero essere sviluppati dove necessario, insieme a materiali educativi diversi a seconda del gruppo di età. Versioni della Convenzione in Braille, audio e con il linguaggio dei segni dovrebbero essere sviluppati per i bambini con disabilità.
- Tutti i professionisti che lavorano con i bambini – compresi gli insegnanti, i lavoratori sociali, i giovani lavoratori, i procuratori legali, la polizia e gli operatori sanitari – devono ricevere per legge una

formazione comprensiva e continua sulla CRC. Moduli obbligatori dedicati ai diritti dei bambini dovrebbero essere introdotti in tutti i programmi di orientamento professionale della scuola superiore per i posti che comportano un qualche tipo di lavoro con i bambini.

- I governi dovrebbero far sì che vengano creati materiali sulla Convenzione e ideati metodi per raggiungere diverse tipologie di pubblico, specialmente i genitori.
- Tutti i media dovrebbero essere incoraggiati a sviluppare e promuovere atteggiamenti positivi nei confronti dei diritti dei bambini e della CRC, tramite corsi di formazione e precise linee guida.⁹

Per ulteriori informazioni

Ulteriori informazioni su questo progetto e su altri rapporti della medesima serie sono disponibili presso il Centro di Risorse sulla Protezione dell'infanzia e dei diritti dell'Infanzia di Save the Children <http://resourcecentre.savethechildren.se/>

Contatta o Save the Children Svezia o la sede di Save the Children del tuo paese se ti interessa discutere idee e opportunità di sviluppare ulteriormente i diritti dei bambini dove vivi e lavori, o se vuoi condividere alcune buone prassi nell'ambito dell'attuazione della Convenzione.

⁹ Il Comitato delle Nazioni Unite ha consacrato la Giornata di Discussione Generale del 1996 al tema "Il bambino e i media". Le raccomandazioni che sono scaturite da quella giornata possono essere ritrovate nel documento CRC/C/15/Add.65

Altri rapporti di questa serie:

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in Italy?

Politiche per l'infanzia, a che punto siamo? Le misure generali di attuazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in Lithuania?

Valdymas, atitinkantis vaiko poreikius. Vaiko teisių konvencijos bendrųjų priemonių įgyvendinimas Lietuvoje nacionaliniu ir vietos lygiu

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in Romania?

Administrație publică în beneficiul copiilor. Măsurile generale de implementare a Convenției privind

Drepturile Copilului la nivel central și local în ROMÂNIA

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in Sweden?

Bra beslut för barn. Samhällsstyrning för barns rättigheter.

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in the UK?

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in the EU Institutions?

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in five European Countries?

Governance fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in five European Countries? Executive summary of a comparative study.

Questo rapporto è disponibile anche in Inglese, Lituano, Rumeno e Svedese.

Il Progetto Una Governance a misura di Bambino

Questo rapporto fa parte di un progetto che coinvolge cinque Paesi dell'Unione Europea e le Istituzioni Europee. Save the Children ha ricevuto sostegno finanziario dal Programma della Commissione Europea - Diritti Fondamentali e Cittadinanza per realizzare il progetto Una Governance a misura di bambino e verificare fino a che punto le misure generali di attuazione della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (UNCRC) sono state realizzate a livello Europee, nazionale e locale.



Le misure generali di attuazione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (articolo 4, 42 e 44.6 della Convenzione) riguardano le strutture e i meccanismi che sarebbe necessario attuare perché sia garantita una piena ed effettiva attuazione della Convenzione.

Il progetto si concentra sulle istituzioni Europee e lo studio è stato condotto su cinque paesi: Italia, Lituania Romania, Svezia e Gran Bretagna.