



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

Day of General Discussion on “Resources for the Rights of the Child – Responsibility of States” Ginevra, 21 settembre 2007

Introduzione

Il Gruppo di Lavoro per la CRC nel suo Rapporto di aggiornamento annuale sul monitoraggio della CRC in Italia (maggio 2007) ha elaborato uno specifico paragrafo sulla questione delle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia e da parte dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale. We would like to contribute to the Day of General Discussion by sharing some considerations and concerns that have been highlighted in the Report

Working Group 1: Risorse disponibili

Stimare quanto i Paesi spendano complessivamente per l'infanzia e l'adolescenza a livello centrale e a livello regionale è particolarmente complesso, per diversi motivi.

Innanzitutto, non sempre gli Stati prevedono **uno specifico Fondo per l'infanzia e l'adolescenza**, che soddisferebbe al meglio l'esigenza di individuare le risorse disponibili per l'infanzia e l'adolescenza. In Italia, la Legge 285/1997 aveva istituito (art. 1) un Fondo Nazionale Infanzia a cadenza triennale, suddiviso tra le Regioni (70%) e 15 Città Metropolitane (c.d. città riservatarie), individuate dall'art. 2. Il Fondo finanziava interventi legati alla prima infanzia, al sostegno alla genitorialità, al tempo libero, all'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La peculiarità di tale fondo era anche quella di finanziare non solo interventi per far fronte ad emergenze sociali ma anche di promozione dei diritti dell'infanzia e del benessere (ad esempio ha consentito di finanziare molti progetti legati all'implementazione del diritto alla partecipazione dei ragazzi/e). Con l'entrata in vigore della Legge 328/2000 il suddetto Fondo Nazionale Infanzia per la parte spettante alle Regioni è confluito nel Fondo Sociale Nazionale. Si tratta di un Fondo cosiddetto “indistinto”, ovvero senza quote dedicate espressamente all'infanzia e all'adolescenza. Soltanto alle 15 città riservatarie continuano ancora ad essere riconosciute le somme espressamente previste (30%) dell'ex Fondo Nazionale Infanzia. In mancanza di quote dedicate espressamente all'infanzia e all'adolescenza, le Regioni utilizzano il Fondo Sociale Nazionale secondo proprie priorità, anche perché a seguito della riforma costituzionale (Legge Cost. 3/2001) le Regioni in Italia hanno competenza esclusiva in materia di politiche sociali.

Inoltre, è importante che vi sia **chiarezza e trasparenza rispetto all'ammontare del Fondo** per l'infanzia e l'adolescenza.

La c.d. Legge Finanziaria 2007 (Legge 296/2006) art. 1 c. 1258 stabilisce che «*la dotazione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui all'art. 1 della Legge 28 agosto 1997 n. 285, a decorrere dall'anno 2007, è determinata annualmente dalla Legge Finanziaria, con le modalità di cui all'art. 11 comma 3 della Legge 5 agosto 1978 n. 468, e successive modificazioni*». Tale dizione aveva fatto supporre un ripristino dell'intero Fondo Infanzia, di cui però non si trova traccia nei capitoli di spesa e non viene direttamente individuata la dotazione finanziaria per l'anno 2007, sebbene si specifichi che debba essere stabilita annualmente con

la stessa Legge Finanziaria. A seguito di un confronto con i referenti istituzionali sembrerebbe invece che la Legge finanziaria si riferisca alla sola quota del fondo (30%) riservata alla città riservatarie, che peraltro sarebbe invariata rispetto al 1997, non avendo previsto alcun tipo di adeguamento monetario.

Infine, occorre rilevare che se l'entità del Fondo è prevista annualmente ciò non consente di supportare una pianificazione degli interventi di medio periodo. Così uno dei vantaggi di un fondo espressamente dedicato all'infanzia e adolescenza potrebbe anche essere quella di una **programmazione pluriennale**, prevedendo una previsione finanziaria su più anni.

Ad esempio in Italia il Fondo Nazionale Infanzia istituito dalla legge 285/1997 aveva cadenza triennale.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. che i Governi istituiscano un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con cadenza pluriennale in modo da consentire una programmazione di medio periodo, con un ammontare espressamente indicato dalla Legge, che consenta interventi di prevenzione e sostegno al disagio ma anche di promozione dei diritti, nonché il suo monitoraggio annuale.

Un'ulteriore criticità è rappresentata, **a livello nazionale**, dalla ripartizione delle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza tra diversi Ministeri, con la conseguente frammentazione in diversi capitoli di spesa e la necessaria concertazione tra i Ministeri nell'amministrazione di tali risorse.

In Italia ad esempio, il Piano straordinario per i servizi socio-educativi (c.d. Piano Asili Nido), sarà realizzato con il concerto dei Ministeri per le Politiche per la Famiglia, della Pubblica Istruzione, dei Diritti e delle Pari Opportunità e della Solidarietà Sociale.

In Italia non è dato sapere l'ammontare di risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza di competenza di ciascun Ministero, per altro fatta presente dal Comitato Onu nelle raccomandazioni rivolte al Governo Italiano in seguito all'esame dell'ultimo rapporto, e nonostante espressa richiesta da parte della società civile. Il Gruppo di Lavoro, nella fase di raccolta dati che ha preceduto la redazione del Rapporto di monitoraggio 2007, ha formalmente richiesto informazioni circa l'ammontare di risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza a diversi Ministeri, nella maggioranza dei casi senza ricevere alcun riscontro in merito.

Appare dunque necessario un impegno da parte dei singoli Ministeri affinché siano individuabile le spese sostenute per l'infanzia e l'adolescenza di propria competenza, rese pubbliche, e monitorabili.

Riuscire ad individuare le risorse disponibili per l'infanzia e l'adolescenza è complesso anche **a livello regionale**: non sempre, infatti, è prevista e viene effettuata sistematicamente una raccolta dati sulle quote di bilancio destinate a politiche per l'infanzia e l'adolescenza da parte delle singole Regioni, che sia accessibile e monitorabile.

In Italia ad esempio la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Cost. 3/2001) ha attribuito competenza esclusiva alle Regioni in materia di politica sociale. Lo Stato mantiene competenza esclusiva in ordine alla *«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»*. Alla luce della riforma costituzionale le Regioni sono competenti a definire, sia le priorità regionali in materia di politica sociale, sia la relativa allocazione di risorse. Sarebbe quindi opportuno promuovere la creazione di un Fondo regionale per l'infanzia e l'adolescenza in ogni Regione, al fine di assicurare una continuità nell'allocazione delle risorse per la promozione e la protezione di bambini e adolescenti e, allo stesso tempo, prevenire squilibri tra Regioni. Si segnala che il Governo continua ad essere inadempiente per quanto riguarda gli aspetti di sua competenza ed in particolare per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, che dovrebbero garantire un'uniformità sul tutto il territorio nazionale, dato che non sono stati ancora determinati.

Per quanto riguarda il processo di allocazione delle risorse occorre rilevare che spesso **l'attenzione per le politiche familiari globalmente intese rischia di oscurare la prospettiva bambinocentrica** che

si dovrebbe adottare, non consentendo di prendere in debita considerazione l'interesse superiore del minore nella pianificazione delle politiche economiche sociali e finanziarie.

In Italia, ad esempio, nel 2006 è stato istituito il Ministero per le Politiche della Famiglia e ad esso sono state attribuite alcune delle principali competenze in materia di infanzia e adolescenza. Tuttavia, mentre è stata espressamente prevista dalla Legge Finanziaria un'allocazione di risorse per l'elaborazione e implementazione di un Piano per la famiglia, nulla è detto rispetto ai fondi di un auspicato Piano Nazionale Infanzia, previsto per Legge (legge 451/1997). L'ultimo Piano Infanzia, che dovrebbe avere cadenza biennale, risale al 2002 -2004 e non prevedeva fondi per la sua implementazione.

Infine occorre rilevare come sarebbe opportuno prevedere una **consultazione con il terzo Settore** in fase di programmazione di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda pertanto:

2. di introdurre un sistema di monitoraggio per analizzare annualmente la quota di risorse che gli Stati destinate complessivamente e in modo analitico all'infanzia e all'adolescenza, tenendo presente le risorse stanziati dai diversi Ministeri competenti, dalle Regioni e dagli Enti Locali.

Nell'ambito della **cooperazione internazionale** è ugualmente importante riuscire a individuare l'ammontare delle risorse destinate dagli Stati a progetti di cooperazione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ed avere dati disaggregati rispetto alle aree geografiche di intervento, al settore di intervento (es. educazione, salute, sociale, tratta, sfruttamento lavoro minorile etc.) e ai soggetti esecutori (Governi, organismi internazionali, ONG)..

L'Italia, ad esempio, nel 2006 ha investito € 18.356.317,54 in progetti di cooperazione allo sviluppo destinati all'infanzia, di cui € 11.792.748,68 in Africa (Angola, Egitto, Ghana, Kenya, Marocco, Nigeria, Senegal). Solo il 38,4% della somma complessiva delle risorse destinate a progetti di cooperazione allo sviluppo destinati all'infanzia è stato destinato alle ONG, a fronte del restante 61,6% destinato alla cooperazione governativa bilaterale e multilaterale. Le Regioni italiane che hanno realizzato progetti di cooperazione decentrata nei Paesi in via di Sviluppo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nel 2006 sono state 15.

Occorre inoltre sottolineare che per una piena attuazione dei diritti sanciti dalla CRC è necessaria non solo che siano allocate adeguate risorse ma che vi sia un'attenzione trasversale (*mainstreaming*) alla promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in qualunque programma di cooperazione allo sviluppo e in qualunque intervento umanitario, e non solo dunque nei programmi specificamente dedicati allo sviluppo e all'assistenza di bambini ed adolescenti. In secondo luogo, i programmi di cooperazione internazionale devono adottare un approccio basato sui diritti umani, in particolare sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale approccio, esposto con sempre più chiarezza nei fondamenti e nelle modalità di azione da parte delle Nazioni Unite, ma anche della società civile a livello internazionale, si contrappone all'approccio di cooperazione basato sui bisogni.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

3. di implementare risorse mirate per la promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in ogni progetto di cooperazione ed utilizzare un approccio basato sui diritti dei bambini e degli adolescenti in qualunque progetto di cooperazione internazionale

Working Group 2: nella massima misura possibile

Stimare quanto i Paesi spendano complessivamente per l'infanzia e l'adolescenza è particolarmente complesso, e dunque in molti casi, a prescindere dalla complessità della valutazione, risulta impossibile valutare se l'ammontare di tale stanziamento corrisponda alla massima misura possibile delle risorse

disponibili, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 4 CRC.

E' interessante rilevare come la frase "to the maximum extent of their available resources" è stato tradotto in italiano con "entro i limiti delle risorse di cui dispongono" alterando significativamente il senso sottoteso all'espressione del testo originale. Sarebbe dunque interessante verificare con quale formula è stata tradotta tale espressione nei Paesi che hanno ratificato e tradotto la CRC e quale l'interpretazione applicativa che né è stata data.

Nel caso i cui, come avviene in Italia, le regioni abbiano competenza esclusiva in materia di politiche sociali lo Stato dovrebbe fissare degli standard minimi validi per tutto il territorio nazionale nell'implementazione dei diritti economici, sociali e culturali dell'infanzia e dell'adolescenza, in modo da garantire che non vi siano discriminazione e trattamenti differenziati a seconda della regione di appartenenza.

In Italia, però mentre sono stati fissati i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, continuano a non essere definiti i livelli essenziali delle prestazioni sociali (nonostante l'art. 22 Legge 328/2000 espressamente ne preveda principi e criteri) e neppure, più in generale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in base a quanto previsto dalla Costituzione (art. 117 comma 2 lett. m, così come modificato dall'art. 3 comma 2 lett. m della Legge 3/2001).

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

4. ai Governi di definire dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali per l'infanzia e l'adolescenza che siano validi per tutti il territorio, in modo da garantire un uniformità di trattamento.