

# MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA



## 4. IL PIANO NAZIONALE INFANZIA

10. Pur prendendo atto dell'adozione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011, il Comitato esprime preoccupazione rispetto alla mancata implementazione del Piano, non essendo state assegnate risorse, oltre al fatto che il processo di assegnazione dei fondi a livello regionale può ritardare ulteriormente la sua attuazione. Il Comitato è inoltre preoccupato perché il Piano di azione non prevede un sistema specifico di monitoraggio e valutazione.

11. Il Comitato raccomanda all'Italia di assegnare senza ulteriori ritardi i fondi necessari per la realizzazione del Piano di azione a livello nazionale e di incoraggiare il più possibile le regioni a stanziare le somme necessarie per le attività previste a livello regionale. Il Comitato chiede che lo Stato parte riesamini il Piano di azione nazionale, includendovi un sistema specifico di monitoraggio e valutazione. Raccomanda inoltre che lo Stato parte si faccia carico dell'integrazione, nel Piano di azione nazionale attuale e in quelli successivi, delle misure di follow-up contenute nelle presenti osservazioni conclusive. *CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 10 e 11.*

Come noto, il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* (di seguito Piano Nazionale Infanzia) è lo strumento di indirizzo con cui l'Italia risponde agli impegni assunti per dare attuazione ai contenuti della CRC e dei suoi Protocolli Opzionali<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Per maggiori informazioni si veda [www.gruppocrc.net/PIANO-NAZIONALE-D-AZIONE-PER-L-INFANZIA](http://www.gruppocrc.net/PIANO-NAZIONALE-D-AZIONE-PER-L-INFANZIA)



Il Terzo Piano Nazionale Infanzia (2010 – 2011) è stato approvato il 21 gennaio 2011 con Decreto del Presidente della Repubblica. L'ultimo Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>70</sup> ha avuto come mandato esclusivo quello di monitorare l'attuazione del Piano. L'Italia è quindi attualmente di nuovo senza un Piano Nazionale Infanzia.

Il **monitoraggio del Piano Nazionale Infanzia**, raccomandato anche dal Comitato ONU, ha costituito un importante elemento di novità per la modalità (con il coinvolgimento di tutto l'Osservatorio) e la quantità di dati raccolti.

Nello specifico, gli obiettivi del monitoraggio sono stati:

- valorizzare i risultati raggiunti e gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale in relazione ai bisogni e ai fenomeni emergenti segnalati nel Piano Infanzia;
- rilevare dati quantitativi e qualitativi che permettano di avere indicazioni utili per un'analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza;
- identificare esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate nel Piano;
- dare un supporto alle attività decisionali, a qualsiasi livello le stesse siano collocate.

Per la realizzazione del monitoraggio, sono stati costituiti in seno all'Osservatorio tre sottogruppi che si sono divisi le azioni da monitorare secondo le quattro direttrici tematiche del Piano: "Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale", "Rafforzare la tutela dei diritti", "Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale" e "Promuovere l'interculturalità". Scopo degli incontri dei gruppi è stato raccogliere informazioni qualitative e quantitative sugli interventi previsti, esaminare le informazioni disponibili, condividere gli esiti individuando criticità e prospettive di sviluppo e mettere a punto schede di monitoraggio per ognuna delle 39 azioni del Piano. La ri-

cognizione presso i diversi livelli di governo e operativi (Amministrazioni centrali, Regioni, Garanti/Tutori regionali) si è basata sull'uso di questionari<sup>71</sup>. Il periodo di riferimento è stato il biennio 2010-2011.

Molte sono state le criticità emerse, ed in particolare:

- **I tempi di realizzazione del monitoraggio** sono stati molto ridotti, in quanto i gruppi di lavoro sono stati avviati nel luglio 2011, iniziando di fatto a incontrarsi dopo la pausa estiva e hanno dovuto terminare i lavori in un anno, stante la scadenza del mandato a novembre 2012. La complessità del compito ha fatto registrare un'oggettiva difficoltà a completare il lavoro nei tempi disponibili, soprattutto in relazione ad alcune azioni che integrano attività, riferimenti, competenze ed informazioni afferenti a più Ministeri, a più livelli di governo ed a più aree di problematicità.
- **Difficoltà cronica e strutturale nel recuperare e comparare i dati necessari** ad effettuare il monitoraggio; in particolare si è evidenziata una difficoltà nella lettura dei dati forniti da Ministeri, Regioni e Amministrazioni in generale, rispetto alla spesa effettivamente sostenuta per l'infanzia e l'adolescenza. Nonostante il questionario richiedesse di indicare le risorse economiche impiegate sia indistinte sia dedicate, la qualità delle risposte a quest'ultima domanda è stata molto difforme e non ha permesso un loro utilizzo per la ricostruzione di un quadro comparativo. I questionari compilati sono stati restituiti da tutte le Regioni e dalle due Province Autonome, ma solo alcune hanno inviato documentazione di approfondimento. Il risultato della ricognizione non è quindi sufficiente a ricostruire un quadro effettivamente esaustivo della gamma di risorse impiegate/attività concretizzate sul territorio.
- **Assenza di un collegamento strutturato e quindi di un coordinamento** tra l'Osservatorio e le altre figure istituzionali incaricate di monitorare lo stato di attuazione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza (es. Garante Nazionale e Garanti regionali); inoltre, no-

70 L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, costituito con il Decreto congiunto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 Maggio 2011 ha concluso il suo mandato alla scadenza, nel novembre 2012.

71 Per maggiori approfondimenti si veda [www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia](http://www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-linfanzia).



nostante un questionario *ad hoc* sia stato inviato ai Garanti o tutori regionali per l'infanzia al momento in carica in alcune Regioni, le informazioni ricavate sono state parziali poiché alcune figure avevano preso servizio in tempi recenti.

- Nonostante numerose richieste da parte di molti soggetti presenti all'interno dell'Osservatorio<sup>72</sup>, **non è stato ascoltato il parere dei potenziali beneficiari finali del Piano stesso, cioè i bambini e gli adolescenti**, depauperando in maniera significativa la completezza dei dati raccolti.

Dal monitoraggio sono emersi comunque elementi importanti rispetto all'attuazione del III Piano Nazionale Infanzia e alla situazione in Italia relativamente alle Politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza, tra cui si riportano in questa sede le principali<sup>73</sup>: **l'insufficienza delle risorse disponibili**, in quanto è trasversale a tutte le azioni una progressiva riduzione delle risorse statali e regionali disponibili per il sistema del *welfare*, mettendo così in discussione l'intera sostenibilità delle risposte costruite nel corso degli anni; per il prossimo Piano, sarebbe pertanto importante accompagnare l'individuazione e la stesura delle Azioni con l'avvio di un'analisi sistematica e ragionata delle risorse attivabili<sup>74</sup>. **L'assenza di dati uniformi**: "Rispetto ad alcune Azioni, vi è una notevole disponibilità di dati, completi ed aggiornati (ad esempio, monitoraggio nazionale Piano Straordinario Nidi, statistiche pubblicate dalla Commissione per le adozioni internazionali), mentre in altre aree il primo problema è stato l'irreperibilità di dati ufficiali ed aggiornati e la non confrontabilità di quelli disponibili"<sup>75</sup> (es. bambini fuori famiglia). **L'esigenza di coordinamento delle Amministrazioni e degli organismi competenti**:

"Con riferimento specifico ad alcune azioni è emersa la necessità di stabilire forme di raccordo tra i diversi comitati e osservatori attivati su tematiche che riguardano le condizioni di vita di bambini e adolescenti, anzitutto presso i Ministeri competenti sulla base di normative settoriali. La *spending review* ha prodotto una revisione degli organismi collegiali esistenti: è necessario che la riorganizzazione degli stessi conduca ad accorpamenti e razionalizzazioni nella suddivisione delle competenze, che siano in grado di migliorare i livelli di cooperazione nella programmazione e attuazione di politiche per l'infanzia e l'adolescenza"<sup>76</sup>. **La pluralità di piani, protocolli e linee guida non integrati**: "L'approfondimento svolto ha reso evidente l'esistenza di una pluralità di Piani e programmi di azione, attivati attraverso l'accesso a risorse specifiche (es. Piano Coesione del Ministero dell'Istruzione). È necessario che l'Osservatorio disponga di un panorama completo di questi interventi, per favorire una lettura della coerenza rispetto al Piano Infanzia e una efficace circolazione delle informazioni tra tutti gli attori interessati"<sup>77</sup>. Sono stati rilevati anche una pluralità di protocolli, intese e linee guida: si tratta di strumenti di indirizzo importanti di cui sarebbe opportuno un monitoraggio per verificarne la coerenza rispetto alle norme nazionali ed internazionali e la loro effettiva applicazione. **L'esigenza di formazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**: "Esigenza fondamentale espressa nell'analisi complessiva del piano è introdurre come **tematica obbligatoria di studio nella formazione superiore quella dei diritti dei bambini e degli adolescenti** onde garantire che tutte le professioni destinate ad avere contatto con l'infanzia condividano una cultura comune basata su una rappresentazione nuova della centralità e del soggetto bambino, e siano dotate di una conoscenza di base sui contenuti della CRC e sulle principali norme che disciplinano compiti di promozione, tutela e protezione"<sup>78</sup>. **La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e diritti dei bambini**: "La mancata approvazione

72 In particolare, le Associazioni direttamente coinvolte nella tutela di diritti dei bambini e adolescenti, che hanno in tutti i sottogruppi promosso la necessità di attuare il principio della partecipazione.

73 La seguente parte è tratta da "Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva adottato con il DPR del 21 gennaio 2011", disponibile su [www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/52486DC1-6482-44A2-B264-FBEB72BD9DD9/0/Pianoinfanzia2011\\_Rapportodisintesi.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/52486DC1-6482-44A2-B264-FBEB72BD9DD9/0/Pianoinfanzia2011_Rapportodisintesi.pdf)

74 Ibidem pag. 38.

75 Ibidem pag. 38.

76 Ibidem pag. 39.

77 Ibidem pag. 39.

78 Ibidem pag. 40.



dei livelli essenziali di assistenza sociale previsto dalla legge 328/2000, al fine di garantire per i servizi un quadro di standard comuni costituisce un'area di vulnerabilità del sistema, che si coglie aggravata dal progressivo intervento in autonomia da parte delle Regioni. Con la riforma del titolo V della Parte seconda della Costituzione è stata introdotta tra le funzioni dello Stato (art. 117, lettera m) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; la legge 42/2009 attribuisce a tali strumenti la funzione di equilibrare il sistema federale regionale rispetto alle prestazioni erogate. Nell'attuale fase di trasformazione dello Stato sono in corso di adozione provvedimenti che stanno definendo in maggior dettaglio il disegno complessivo. Il monitoraggio segnala pertanto la necessità di presidiare i diritti dei bambini contro il rischio di trasformazioni che possono rendere il sistema delle prestazioni orientato solo alla riparazione e all'intervento per i più bisognosi, abbandonando finalità preventive e promozionali e in violazione dei contenuti della CRC<sup>79</sup>. **L'assenza di sedi di confronto stabili tra i differenti livelli di governo:** "Come segnalato dal Comitato CRC, un'area di attenzione ulteriore per il Paese riguarda lo sviluppo di meccanismi efficaci per garantire un'applicazione coerente della CRC e delle norme nazionali in tutte le regioni, rafforzando il coordinamento tra il livello nazionale e regionale. L'esigenza di ripristinare o creare *ex novo* sedi stabili di confronto tra i differenti livelli di governo è stata sottolineata più volte nel corso del monitoraggio allo scopo di favorire forme di collaborazione, il confronto e la gestione del conflitto, la formulazione di orientamenti comuni e lo scambio di esperienze sia in senso verticale che orizzontale tra pari"<sup>80</sup>. **La mancata attuazione dei contenuti degli strumenti giuridici internazionali:** "La ricchezza delle norme contenute in molte delle convenzioni sottoscritte e/o ratificate dall'Italia (e in altre che il nostro Paese non ha ancora ratificato, ad esempio il Protocollo facoltativo della Convenzione contro la tortura e altre pene o trat-

tamenti crudeli, disumani o degradanti, concluso a New York il 18 dicembre 2002) non trova piena attuazione sia nelle procedure giudiziarie sia nelle pratiche amministrative (si pensi, ad esempio, al tema dell'ascolto del bambino). Indirizzi nazionali potrebbero favorire il rispetto e l'attuazione da parte degli operatori"<sup>81</sup>.

La situazione attuale è molto critica: l'ultimo Piano Infanzia 2010-2011 non è stato finanziato e ci sono quindi gravi difficoltà nella sua attuazione; ad oggi non vi è né un Piano né un Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. I risultati di quest'ultimo monitoraggio costituiscono una base indispensabile per la stesura del nuovo Piano e per questo si rende necessario procedere in tempi rapidi alla nomina del nuovo Osservatorio, in modo da accelerare i tempi per la stesura del IV Piano d'Azione e ridurre il ritardo già presente.

**Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di nominare quanto prima il nuovo Osservatorio nazionale, dotandolo delle risorse necessarie perché possa elaborare il IV Piano d'Azione senza ulteriori ritardi;
2. Al **Governo** di assicurare che per ogni azione del nuovo Piano ci sia la necessaria copertura economica.

79 Ibidem pag. 41.

80 Ibidem pag. 42.

81 Ibidem pag. 42.