

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



### 1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

10

i diritti nell'infanzia e nell'adolescenza in Italia

#### ► b) Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza

3. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente:

- (d) l'adozione della legge 285/1997 contenente provvedimenti per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, che ha istituito un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

21. Ai sensi dell'art. 2 e di altri articoli correlati della Convenzione e in linea con le proprie precedenti raccomandazioni (*ibid.* par. 17 e 18), il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (c) valuti con regolarità e attenzione le disparità esistenti nel godimento dei diritti da parte dei bambini e prenda, sulla base della valutazione compiuta, i provvedimenti necessari a prevenire ed eliminare la discriminazione attraverso misure efficaci;
- (d) assicuri che il processo di decentramento favorisca l'eliminazione delle disparità fra bambini dovute alla ricchezza delle Regioni di provenienza;
- (e) continui a dare priorità, a destinare risorse mirate e servizi sociali ai bambini appartenenti ai gruppi sociali più vulnerabili.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 3, lett. d) e 21, lett. c) d) e)

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza devono essere lette alla luce della riforma del sistema dei servizi sociali e del processo di decentramento delle competenze in materia di politiche sociali. In questo paragrafo si ripercorre l'evoluzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dalla Legge 285/1997 alla Legge 328/2000, dal Fondo Nazionale Infanzia al Fondo Indistinto, analizzando gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione sulla programmazione in materia di infanzia e adolescenza.

#### i. La Legge 328/2000 e la riforma del Titolo V della Costituzione

Con l'entrata in vigore della **Legge 328/2000**, legge quadro sui servizi sociali, il Fondo Nazionale Infanzia istituito dalla Legge 285/1997, è confluito nel Fondo Sociale Nazionale (FSN), il cosiddetto «Fondo indistinto». La Legge 328/2000, infatti, nell'ottica della definizione di un sistema integrato di interventi, ha stabilito il superamento delle leggi settoriali definendo la costituzione di un unico fondo, che non prevede dunque, se non per le 15 città riservatarie (e solo relativamente alle azioni finanziate ex Legge 285/1997), che vi siano parti dedicate all'infanzia. L'entità del FSN inoltre viene stabilita annualmente, e così si perde la logica della programmazione triennale prevista dalla Legge 285/1997, che consentiva una progettazione di interventi anche sul medio periodo. La Legge 328/2000 stabilisce comunque che gli interventi rivolti ai minori debbano essere diretti sia al sostegno per i minori in situazioni di disagio, sia alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 22, comma 2 lettera c), e che entrambe le tipologie dovrebbero rientrare nel sistema dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili (LIVEAS)<sup>22</sup>. Gli interventi di cui all'art. 22 comma 2 lettera c) devono inoltre essere comunque realizzati secondo le finalità della Legge 285/1997<sup>23</sup>.

Si segnala che il Piano Sociale Nazionale 2001-2003, approvato in attuazione dell'art. 18 della Legge 328/2000, individuava il rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati, tra gli obiettivi di priorità sociale. Tale Piano è stato l'unico ad essere approvato fino al momento della redazione del presente Rapporto, in quanto la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito competenza esclusiva alle Regioni nell'ambito delle politiche sociali.

In negativo si evidenzia invece che il Fondo Sociale Nazionale, nel suo complesso, ha subito un taglio significativo nella Legge finanziaria del 2005 per il 2006.

<sup>22</sup> Legge 328/2000, art. 22 comma 2.

<sup>23</sup> Legge 328/2000 art. 22, comma 3.



**La riforma del Titolo V della Costituzione** (Legge Cost. 3/2001) ha attribuito competenza esclusiva alle Regioni nell'ambito delle politiche sociali, mentre rimane allo Stato la competenza in ordine alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>24</sup>. Le Regioni hanno dunque la competenza a definire le priorità regionali, e la relativa allocazione di risorse, attraverso Leggi regionali.

Occorre però evidenziare che, fino al momento della redazione del presente Rapporto, **non è ancora avvenuta la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS)**, che avrebbe dovuto interessare l'istituto della Conferenza Stato-Regioni, eventualmente allargata anche agli Enti Locali (EELL), oltre che il Ministero del Welfare competente in materia. Si tratta di un'inadempienza estremamente negativa anche in considerazione del fatto che l'attenzione alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei Piani Sociali Regionali e dei Piani di Zona è strettamente collegata allo sviluppo del dibattito sui LIVEAS e alla loro definizione.

Nell'ottica di mantenere gli interventi di prevenzione e promozione per l'infanzia e l'adolescenza, oltre che quelli di assistenza, come previsto dalla Legge 328/2000, sarebbe necessario inserire le iniziative-tipo istituite dalla Legge 285/1997 all'interno degli standard che formeranno i LIVEAS. Inoltre si sottolinea la necessità di promuovere un raccordo tra i LIVEAS e il nuovo auspicato Piano Nazionale Infanzia.

Nell'ambito della **programmazione regionale** in materia di infanzia e adolescenza e della **destinazione di risorse** si evidenziano i provvedimenti adottati da tre Regioni.

La Regione **Lombardia** ha approvato la L.R. 34/2004 «Politiche regionali per i minori», che individua gli obiettivi regionali per la tutela dell'infanzia e le tipologie di offerta dei servizi per i minori, anche se la programmazione rimane genericamente legata al Fondo Indistinto senza la definizione di un apposito fondo regionale *ad hoc*.

La Regione **Veneto** ha invece stanziato un Fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza destinato al finanziamento dei Piani *ex* Legge 285/1997<sup>25</sup>.

La Regione **Marche** infine ha istituito un fondo dedicato all'infanzia, con la L.R. 9/2003<sup>26</sup>, che prevede appunto un

### *La Legge regionale 9/2003: un passo avanti nell'interesse di ogni fanciullo*

La Legge regionale 13 maggio 9/2003, recante «Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 «Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti» e il successivo Regolamento regionale del 22 dicembre 2004, n. 13 relativo a «Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla Legge Regionale 9/2003», segnano un indiscusso passo avanti nella promozione, in tutto il territorio regionale, di un'opportuna cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Regione Marche infatti dimostra una spiccata sensibilità nei confronti delle tematiche minorili, testimoniata, oltre che da tale legge, dalla istituzione, di qualche mese precedente, della figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che ha avuto modo di interloquire con l'organo legislativo regionale, nella fase di predisposizione del testo della L.R. 9/2003, come previsto dalla legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18, che istituisce il Garante, ai sensi dell'articolo 1 c. 2 lett. n), che attribuisce al Garante la funzione di formulare proposte e, ove richiesti, esprimere pareri «su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, di competenza della Regione, delle Province e dei Comuni».

In sintonia infatti con quanto richiesto a livello nazionale dalla Legge 328/2000, la L.R. 9/2003 impone l'instaurazione di una sinergica collaborazione tra enti locali, servizi per l'infanzia, organizzazioni del privato sociale, famiglie, nell'intento di creare una rete che assicuri a ogni fanciullo, nel rispetto delle peculiarità e delle esigenze di ciascuno, un'adeguata tutela e un profondo rispetto in ogni situazione che lo coinvolga.

La destinazione di un apposito fondo, dedicato all'infanzia e all'adolescenza, gestito dall'ente locale di base, che è in grado di conoscere e riconoscere le esigenze e le specificità del territorio, è indice di una precisa volontà politica di prestare un ascolto sensibile e mirato alla voce dei propri «cittadini in crescita».

Sembra dunque più che mai opportuno procedere per la strada intrapresa dal legislatore regionale, prestando dovuta attenzione alle specificità dei servizi per l'infanzia, richiedendo idonee garanzie e riservando adeguate risorse alla formazione e al supporto di operatori e famiglie, prevedendo annualmente congrui stanziamenti finanziari per garantire, in ogni circostanza, il miglior interesse di ogni fanciullo.

*A cura di Mery Mengarelli, Garante Regionale Marche Infanzia e Adolescenza*

<sup>24</sup> Art. 3, comma 1, lett. m) della legge costituzionale 3/2002.

<sup>25</sup> Vedi «Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia – Rapporto conclusivo: i risultati nelle Regioni Veneto e Lazio», a cura del Coordinamento PIDIDA - Giugno 2005 - cap. I, p.13 – scaricabile dal sito web [www.infanziaediritti.it](http://www.infanziaediritti.it)

<sup>26</sup> Legge regionale 13 maggio 9/2003 «Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 «Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti»».



fondo distinto dal resto della spesa sociale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, la cui entità viene stabilita annualmente<sup>27</sup>. Ciò dovrebbe quindi facilitare il monitoraggio annuale della spesa regionale per le politiche per l'infanzia.

Si rileva infine, con riferimento all'attuazione della Legge 328/2000, come sarebbe auspicabile la piena applicazione del **principio di sussidiarietà** in essa contenute (art. 1, comma 3), laddove garantisce un ruolo attivo al terzo settore. Tale principio si fonda sull'allargamento dell'area «bene pubblico» e conseguentemente della responsabilità (sociale) comune fra soggetti diversi (pubblici, terzo settore, società civile, famiglie e privati) rispetto al suo perseguimento per la realizzazione dei servizi alla persona. Il principio di sussidiarietà comporta la concertazione e la condivisione di competenze, secondo le diverse nature, per il perseguimento di obiettivi sociali comuni, risolvendo in termini evolutivi la dialettica fra «pubblico» e «privato», senza sovrapposizioni, sostituzioni e/o esternalizzazione di servizi secondo meri criteri di economicità. Ciò avviene assegnando agli EELL un preciso ruolo di governo, regia e controllo del quadro complessivo del sistema dei servizi integrati, ai soggetti della società civile il compito della partecipazione alla progettazione oltre che all'erogazione di tali servizi e ai destinatari finali (le famiglie e i minori) la possibilità di scelta fra opportunità e occasioni diverse. È evidente che la mancata elaborazione dei LIVEAS, e conseguentemente il mancato dibattito intorno a essi, ha determinato anche una mancata definizione della portata di «bene comune», impedendo quindi l'applicazione del suddetto principio, in quanto è stato impossibile determinare i confini della comune responsabilità sociale entro cui la sussidiarietà dovrebbe collocarsi per non trasformarsi, come invece può accadere in mancanza di tali confini, in mera azione di risparmio degli EELL sui costi di erogazione dei servizi alle persone.

I **rischi**, denunciati anche nel Rapporto 2005, a seguito dei citati mutamenti legislativi, possono riguardare una minor allocazione di risorse per l'infanzia, la perdita della cultura della promozione e del benessere dell'infanzia acquisita con la Legge 285/1997 e una mancata omogeneità a livello regionale e anche all'interno delle Regioni stesse rispetto alla progettualità per l'infanzia.

Tali rischi sono connessi in sintesi alla concorrenza dei seguenti fattori:

- a) la mancanza di quote dedicate per l'infanzia e l'adolescenza nel Fondo Sociale Nazionale;
- b) la programmazione annuale del FSN legata alla Legge finanziaria dello Stato, con conseguente perdita della caratteristica di «pluriennialità» che caratterizzava invece il Fondo Nazionale Infanzia;
- c) la modifica del Titolo V della Costituzione a seguito della quale le Regioni sono competenti nella definizione delle priorità regionali per la spesa sociale, pur nel rispetto dei LIVEAS;
- d) l'indebolimento del Piano Nazionale Infanzia, peraltro non ancora aggiornato (l'ultimo è relativo al periodo 2002-2004), a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione;
- e) la mancata definizione e adozione dei previsti LIVEAS, non ancora avvenuta dall'entrata in vigore della Legge 328/2000.

### II. Dalla Legge 285/1997 alla Legge 328/2000

La **Legge 285/1997** ha avuto il merito di sviluppare una «nuova cultura» per l'infanzia e l'adolescenza incentivando e sostenendo lo sviluppo di servizi volti alla promozione e al benessere e non solo alle emergenze sociali. Il sostegno è avvenuto attraverso la predisposizione di un Fondo Nazionale Infanzia a cadenza triennale, suddiviso tra le Regioni (70%) e 15 Città Metropolitane (le cosiddette «città riservatarie»). Il Fondo finanziava interventi legati alla prima infanzia, al sostegno alla genitorialità, al tempo libero, all'attuazione dei diritti dell'infanzia, chiamando gli EELL e il Terzo Settore a programmare insieme Piani Territoriali di Intervento, diffondendo così una cultura e una pratica di progettazione concertata. Una valutazione positiva degli interventi realizzati grazie alla Legge 285/1997 è contenuta anche nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004, ad oggi l'ultimo Piano approvato.

Con l'entrata in vigore della **Legge 328/2000**, come sopra descritto, il Fondo Nazionale Infanzia è confluito nel Fondo Sociale Nazionale (FSN), con l'unica eccezione delle 15 «città riservatarie». Le azioni sviluppate dalla Legge 285/1997 sono potute continuare con una certa sicurezza nelle 15 città riservatarie definite per legge, che dispongono del 30% dell'ex Fondo Nazionale per l'Infanzia (peraltro rimasto invariato e mai aggiornato dall'entrata in vigore della Legge 285/1997, nel 1998). Per il resto le Regioni hanno utilizzato il FSN ciascuna secondo proprie priorità, che in mancanza della definizione dei LIVEAS

<sup>27</sup> Dalla legge 285/97 alla legge 328/2000: le prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, Quaderno n. 31, Centro Documentazione sull'infanzia e l'adolescenza.

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



13

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

non sono direttamente riconducibili a una pianificazione nazionale di priorità.

In generale il ridimensionamento delle risorse per i servizi sociali integrati, legato al taglio del FSN, ha messo in forte difficoltà numerosi servizi educativi e sociali pre-esistenti alla Legge 285/1997, con il risultato che, in molti casi, i restanti fondi della Legge 285/97, inizialmente nati per sostenere occasioni e opportunità non direttamente legate al disagio, sono stati invece utilizzati nelle varie città per coprire servizi tradizionali. In tal modo si compromette seriamente lo spirito della Legge 285/1997, orientato alla realizzazione di servizi per tutti, di carattere generale e preventivo, superando la logica emergenziale di intervento.

Per mantenere gli interventi di prevenzione e promozione per l'infanzia e l'adolescenza oltre che quelli di assistenza, come affermato sopra, sarebbe necessario inserire le iniziative tipo Istituite dalla Legge 285/1997 all'interno degli standard che formeranno i LIVEAS della Legge 328/2000.

### Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. di continuare a finanziare la Legge 285/97;
2. la rapida definizione dei LIVEAS per l'infanzia e l'adolescenza, anche sulla base delle iniziative tipo istituite dalla Legge 285/1997<sup>28</sup>;
3. il rafforzamento del coordinamento tra Stato e Regioni in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche attraverso il ruolo della Conferenza Stato Regioni;
4. l'adozione da parte delle Regioni di indirizzi specifici per l'infanzia all'interno dei Piani sociali regionali, con congrui strumenti legislativi, amministrativi, Piani di zona e fondi dedicati;
5. il ripristino della pluriennalità nella programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
6. il ripristino del taglio del FSN operato nella Legge Finanziaria del 2005, in modo da sollevare le Regioni dalla necessità di orientare i fondi per le iniziative non strettamente socio assistenziali per coprire i servizi socio educativi pre-esistenti;
7. il monitoraggio della quota del Fondo Sociale Nazionale destinata annualmente, a livello nazionale e regionale, alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>28</sup> Si veda ad esempio il documento «Manifesto del Forum Permanente del Terzo Settore sui Livelli Essenziali di Assistenza riferiti all'infanzia e l'adolescenza», elaborato dal Gruppo Infanzia del Forum Permanente del Terzo Settore nel febbraio 2006.