

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



10

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

### 1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

#### 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, punto 3 lett. d, punto 21, lett. c, d, e)

La tutela del minore «contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale» è sancita dall'articolo 2 della CRC. Al fine di rendere concreta tale tutela, il Comitato ONU ha raccomandato l'adozione di misure dirette a garantire il godimento dei diritti da parte di tutti i bambini e gli adolescenti, sottolineando la necessità di destinare risorse a servizi sociali per coloro che appartengono ai gruppi più vulnerabili. La politica sociale è lo strumento diretto a questa finalità. Il Comitato ONU aveva accolto con favore la Legge 285/1997<sup>29</sup>, in quanto istituiva un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza diretto a finanziare sia interventi di promozione dei diritti dell'infanzia sia azioni di contrasto all'emergenza e al disagio sociale dei minori<sup>30</sup>.

Il quadro istituzionale relativo alle competenze in materia di politica sociale è stato però modificato con l'entrata in

<sup>29</sup> Legge 285/1997 «Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza».

<sup>30</sup> Lo spirito che ha pervaso la Legge 285/1997 e i primi due Piani Nazionali Infanzia era quello di offrire un ventaglio di azioni ad alta e bassa soglia di accesso, promuovendo diritti e opportunità per tutti i bambini e a favore della genitorialità, non solo attraverso servizi *ad hoc* costruiti su bisogni sociali derivanti da emergenze di disagio conclamato (ad esempio solo su segnalazioni ai vari Servizi Sociali e/o all'Autorità Giudiziaria, ecc.).

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



11

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

vigore della Legge 328/2000<sup>31</sup> e della Legge Costituzionale 3/2001<sup>32</sup>, portando ad una revisione dei ruoli e delle competenze dello Stato e delle Regioni in materia. Con l'entrata in vigore della **Legge 328/2000** il Fondo Nazionale Infanzia è confluito nel Fondo Sociale Nazionale (FSN), il cosiddetto "Fondo indistinto". La legge stabilisce infatti il superamento delle leggi settoriali in materia di politica sociale, definendo la costituzione di un unico Fondo che non prevede, tranne che per le 15 città riservatarie, parti dedicate all'infanzia. Stabilendo una previsione annuale dell'entità del FSN, la Legge 328/2000 ha determinato la perdita della programmazione pluriennale introdotta invece dalla Legge 285/1997, e della logica ad essa sottesa che era quella di supportare una pianificazione degli interventi di medio periodo. Alcune Regioni hanno deciso di prevedere (per legge, come l'Abruzzo, o nei Piani regionali sociali, come ad esempio la Toscana o la Basilicata) il mantenimento di una quota "specializzata" per l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta di iniziative importanti, ma che rischiano di aggravare gli squilibri già esistenti tra Regioni portando alla definizione di politiche per l'infanzia più sviluppate in alcune e meno in altre. 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*»<sup>33</sup>. Alla luce della riforma costituzionale le Regioni sono invece 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, di 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 (LIVEL) previsti dalla Legge 328/2000 che, al momento della stesura del presente Rapporto, non risultano ancora definiti.

Si evidenzia inoltre la difficoltà di pervenire ad un quadro complessivo e aggiornato degli interventi realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, sia a livello nazionale che regionale, dovuto anche alla mancanza di un meccanismo di monitoraggio relativo all'allocazione delle risorse nazionali, regionali e comunali, destinate alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Per quanto riguarda gli stanziamenti della Legge 285/1997<sup>34</sup>, la raccolta dei dati relativi ai progetti realizzati permette di avere un quadro complessivo aggiornato per il periodo compreso tra il giugno 2003 ed il giugno 2004<sup>35</sup>. Infine per quanto concerne gli interventi e i servizi dei Comuni, realizzati nell'ambito della Legge 328/2000, l'indagine dell'ISTAT<sup>36</sup> pubblicata nel 2005 delinea un quadro della spesa aggiornato al 2003. Dall'indagine emerge che la maggior parte dei Comuni spende per l'area «famiglia e minori»<sup>37</sup> il 38% del totale della spesa complessiva per gli interventi e i servizi sociali, a cui seguono le aree «anziani» e «disabili». La spesa per l'area «famiglia e minori» è destinata, prevalentemente, a supportare i costi relativi alle strutture (asili nido, strutture residenziali) e ai trasferimenti in denaro. Nel novembre del 2006 è stato pubblicato il «**Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008**»<sup>38</sup> (NAP Inclusione). Il Rapporto dedica attenzione al problema della povertà minori-

<sup>34</sup> Alle città riservatarie continua ad essere allocato il 30% delle risorse allocate per l'originario Fondo infanzia.

<sup>35</sup> Ciampa A., Ciccotti E. *I progetti nel 2004*, Lo Stato di attuazione della legge 285/1997 Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, ottobre 2006. In particolare si segnala che l'attività di monitoraggio per il periodo giugno 2003 - giugno 2004, realizzata dal Centro, tiene conto delle modifiche determinate dall'entrata in vigore della Legge 328/2000 e delle sue ripercussioni sulla ripartizione dei fondi per l'infanzia e l'adolescenza. Le Regioni, infatti, hanno adottato tre principali strategie nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, ovvero il «mantenimento del dispositivo tipico della 285», come la Regione Abruzzo, l'introduzione di vincoli regionali di destinazione, come il Friuli Venezia Giulia, e, infine, alcune hanno scelto di far confluire la programmazione «285» nei Piani di zona. Gli strumenti utilizzati dal Centro permettono di monitorare non solo il «meccanismo tipico della «285», ma anche le altre forme di programmazione». In particolare l'attività di monitoraggio per il periodo sopra indicato ha cercato di approfondire quale fosse «a) l'ammontare delle risorse economiche destinate a favore dell'infanzia e l'adolescenza nel Fondo Sociale e la loro incidenza percentuale sul medesimo; b) il riparto economico delle risorse «ex Legge 285» oppure del Fondo Sociale regionale» *Ibidem*. Tuttavia, i dati raccolti non risultano essere né esaustivi né comparabili. Sarebbe, quindi, opportuno rafforzare questo meccanismo rendendolo vincolante per le Regioni.

<sup>36</sup> ISTAT *La prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni - Anno 2003*, dicembre 2005.

<sup>37</sup> L'articolazione in sette aree dei servizi è ripresa dalla Legge 328/2000: famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati, disagio adulti, multiutenza.

<sup>38</sup> A cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006.

<sup>31</sup> Legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

<sup>32</sup> Legge Costituzionale 3/2001 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

<sup>33</sup> Art. 117 comma 2 lett. m) Cost. come modificato dall'art. 3, comma 2, lett. m) della Legge Costituzionale 3/2001.

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



12

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

le e delinea una strategia integrata pluriennale diretta a garantire a tutti i bambini pari opportunità, a prescindere dal loro ambiente sociale, attraverso strumenti di sostegno al reddito familiare, misure di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura dei genitori, interventi di prevenzione della dispersione scolastica per assicurare la continuità educativa di quei minori che vivono in particolari situazioni di disagio. Nel Rapporto si richiama anche la necessità di determinare, in tempi brevi, i livelli essenziali di assistenza necessari a garantire un'uniformità delle prestazioni minime garantite dalle Regioni.

Nonostante la **Legge Finanziaria 2007** citi il ripristino, a partire dal 2007, del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza<sup>39</sup>, di ciò non si trova traccia nei capitoli di spesa. Un simile ripristino, del resto, alla luce delle mutate competenze in materia di politiche sociali a seguito della riforma costituzionale e dell'entrata in vigore della Legge 328/2000, porrebbe problemi nei rapporti tra Stato e Regioni in tale ambito di programmazione ed evidenzia chiaramente il problema del coordinamento dei rapporti tra Governo e Regioni. A tale riguardo si sottolinea anche la mancanza di una struttura stabile di coordinamento sulle politiche per l'infanzia in sede di Conferenza Stato - Regioni, che indebolisce il sistema nazionale, anche per l'assenza di meccanismi di valutazione e in grado di favorire il confronto e lo scambio di buone pratiche. La Legge Finanziaria 2007<sup>40</sup> prevede, inoltre, il **Piano Straordinario per i servizi socio-educativi**<sup>41</sup>, la cui ripartizione dovrà essere individuata in sede di Conferenza unificata. Il Piano è diretto allo sviluppo di un sistema di servizi in grado di offrire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia ad almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni, in conformità all'obiettivo comune fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000. Una parte del Fondo per le politiche della famiglia per il periodo 2007 - 2009 verrà utilizzato proprio per potenziare questa finalità (asili nido, ma anche servizi integrativi diversificati per modalità strutturali di accesso e di frequenza e servizi innovativi sia nei luoghi di lavoro sia presso le famiglie).

Infine, si sottolinea la particolare vulnerabilità dei minori disabili in relazione all'attuazione della Legge 328/2000. L'articolo 14 della Legge 328/2000 impegna i Comuni, d'intesa con le Aziende Sanitarie Locali, alla predisposizione di un cosiddetto "progetto individuale", a favore

delle persone con disabilità che ne facciano richiesta<sup>42</sup>. Questo provvedimento, tanto atteso dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie, avrebbe dovuto essere, in maniera definitiva ed inequivocabile, il punto di partenza del processo globale e continuativo di presa in carico, da parte del Comune di residenza, della persona con disabilità, inclusi i bambini e gli adolescenti. Tuttavia, l'articolo 14 della Legge 328/2000 non è attuato nelle politiche sociali degli Enti Locali, tanto meno nei Piani di Zona. I Comuni confinano i diritti dei minori disabili alla sfera medico-sanitaria e all'assistenza scolastica<sup>43</sup>, ove garantita, poiché per il trasporto scolastico, previsto dalle leggi regionali sul diritto allo studio, in alcuni casi viene fornito solo a pagamento. La garanzia dei servizi di trasporto per le strutture riabilitative, invece, è prevalentemente elusa, o comunque continua a gravare economicamente sulle famiglie. Nell'ambito della politica sociale per la disabilità vi è una scarsa integrazione di tutti i livelli politico-amministrativi coinvolti quali lo Stato, che non vigila sull'implementazione della Legge 328/2000, le Regioni, che in molti casi non facilitano l'attivazione e l'applicazione della suddetta Legge e infine, i Comuni che rimandano troppo spesso ad altre istituzioni (Azienda ASL, scuole, famiglie, ecc.) le responsabilità verso i propri cittadini.

### Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. la rapida definizione dei LIVEAS per l'infanzia e l'adolescenza anche sulla base delle iniziative realizzate con la Legge 285/1997, come già raccomandato nel Rapporto 2006;
2. la definizione chiara dei ruoli operativi e il rafforzamento del coordinamento tra Stato e Regioni in materie di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche attraverso il ruolo della Conferenza Stato - Regioni, nonché una chiara ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra i Ministeri competenti per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
3. un'indagine, su scala nazionale e regionale, volta a rilevare l'effettiva applicazione dell'articolo 14 della Legge 328/2000, specificatamente sul tema dei minori con disabilità.

<sup>39</sup> Si veda oltre paragrafo risorse infanzia pagg. 13 e ss.

<sup>40</sup> Legge 296/2006 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato».

<sup>41</sup> Art. 1 comma 1259.

<sup>42</sup> Le modalità con cui realizzare tale progetto vengono richiamate dal secondo comma dello stesso articolo di legge (art. 14 comma 2 Legge 328/2000).

<sup>43</sup> L'assistenza scolastica, infatti, viene garantita solo agli alunni riconosciuti in stato di «handicap in situazione di gravità», ai sensi dell'art. 3 comma 3 della Legge 104/1992.