

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



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

Il nuovo contesto definito dalla Legge 328/2000<sup>41</sup> e dalla riforma del Titolo V della Costituzione<sup>42</sup>, continua a riproporre le stesse questioni problematiche evidenziate nel 3° Rapporto CRC in materia di politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

Nonostante la Legge 328/2000 abbia recepito il principio di promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza enunciato dalla Legge 285/1997, la riforma del Titolo V, con il riconoscimento della competenza esclusiva delle Regioni in materia di politica sociale, ha determinato il **superamento di fatto della Legge 285/1997**, e del relativo Fondo Nazionale Infanzia, poiché solo alcune città c.d. riservatarie<sup>43</sup> continuano ad essere destinatarie dirette di fondi vincolati per la realizzazione di progetti a favore dell'infanzia e l'adolescenza<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

<sup>42</sup> Legge costituzionale 3/2001 «Modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione».

<sup>43</sup> Le c.d. città riservatarie ex art. 2 Legge 285/1997 sono: Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.

<sup>44</sup> Vedi oltre paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia».

Tra le questioni ancora aperte si trova, in primo luogo, il **processo di decentramento nell'ambito delle politiche sociali e i suoi effetti sulla parità di godimento dei diritti e delle opportunità da parte di tutti i bambini e le bambine**. La riforma costituzionale, infatti, ha demandato alle Regioni la declinazione e l'implementazione dei principi introdotti dalla Legge 285/1997. La scelta dell'introduzione del principio di promozione dei diritti e delle pari opportunità dell'infanzia e dell'adolescenza nelle priorità di politica sociale regionale è rimessa dunque alla Regioni, scelta che di fatto subisce il condizionamento delle problematiche sociali complessive della Regione e delle risorse regionali disponibili per lo stesso settore sociale. Alcune Regioni, come già accennato nel 3° Rapporto CRC, hanno dedicato una particolare attenzione, nei propri piani sociali, alle tematiche relative alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza adottando, in alcuni casi, la logica promozionale propria della Legge 285/1997. Tra queste Regioni si evidenzia l'esperienza della **Regione Marche**<sup>45</sup>, che nel nuovo Piano Sociale 2008-2010<sup>46</sup> ha inserito un'analisi dettagliata e aggiornata delle condizioni e dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza del territorio regionale, e della **Regione Abruzzo** che ha inserito la tutela dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili tra gli obiettivi essenziali del Piano Sociale Regionale 2007-2009, nonché la promozione di azioni positive per l'attuazione dei diritti definiti dalla Convenzione tra gli obiettivi complementari<sup>47</sup>.

L'attuazione di politiche sociali regionali nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza se da un lato risponde alle esigenze di adeguamento alle condizioni e ai bisogni territoriali, dall'altro rischia di accentuare le disparità nel godimento di diritti e opportunità e ciò in contrasto con il principio di non discriminazione e le raccomandazioni espresse dal Comitato ONU. È pertanto importante ricordare che la responsabilità diretta di adempiere agli obblighi stabiliti dalla CRC è propria del Governo di uno Stato parte e non subisce alcuna limitazione in un Stato decentrato<sup>48</sup>. Lo Stato parte deve garantire che le au-

<sup>45</sup> La Regione Marche già nel 2003 aveva adottato la Legge regionale per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. 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 nel 2004 un Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza (DGR 643/2004 «Sviluppo programmatico e organizzativo per le politiche dell'infanzia, adolescenza e genitorialità»).

<sup>46</sup> Regione Marche - Proposta di atto amministrativo n. 82/2008, «Piano sociale 2008 - 2010 - Partecipazione, tutela dei diritti, programmazione locale», gennaio 2008.

<sup>47</sup> Regione Abruzzo, Assessorato alle Politiche Sociali e Cultura, Abruzzo Sociale, «Uguaglianza, solidarietà, innovazione: per i diritti sociali. Piano sociale regionale 2007 - 2009».

<sup>48</sup> Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 5 *Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 2003, traduzione italiana, non ufficiale a cura di UNICEF Italia, disponibile sul sito [www.unicef.it](http://www.unicef.it)

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



14

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

torità locali abbiano a disposizione le risorse necessarie per adempiere all'attuazione della Convenzione ed ha la responsabilità di garantire un uniforme godimento da parte di tutti i bambini e le bambine sul territorio nazionale, con particolare attenzione a coloro che appartengono ai gruppi più vulnerabili.

Al fine di garantire uniformità sull'intero territorio nazionale lo Stato dovrebbe innanzitutto definire al più presto i **livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS)**. In proposito occorre ricordare che la definizione dei LIVEAS nazionali, pur essendo stata prevista quale priorità del «Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006 – 2008» (NAP Inclusione)<sup>49</sup>, non è stata ancora portata a termine e viene di nuovo rinviata all'anno 2008<sup>50</sup>. A 7 anni dall'entrata in vigore della Legge 328/2000 i LIVEAS dunque non sono stati ancora definiti<sup>51</sup>.

Inoltre, contestualmente alla definizione dei LIVEAS dovrebbero essere previsti e adottati adeguati strumenti di monitoraggio diretti a verificarne l'attuazione e il recepimento a livello regionale. Si rileva infatti la mancanza di un **meccanismo diretto a individuare con regolarità le priorità regionali delle politiche sociali in ambito di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**. Il meccanismo di monitoraggio per lo stato di attuazione della Legge 285/1997 ad esempio, prevedeva a livello nazionale e prevede tuttora per le città riservatarie, un'analisi per tipologia di intervento dei progetti realizzati, evidenziandone la logica promozionale o di contrasto alla povertà e alla violenza<sup>52</sup>. Il Regolamento di riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>53</sup> dispone che le Regioni in accordo con le amministrazioni provinciali e le Province Autonome di Trento e Bolzano, adottino idonee misure di coordinamento

degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e li comunichino entro il 30 aprile di ogni anno<sup>54</sup>. La **Regione Emilia Romagna**, ad esempio, ha già adottato un meccanismo di monitoraggio e di valutazione della programmazione sociale dell'area infanzia e adolescenza, il cui impianto metodologico è stato definito sulla base delle precedenti esperienze di valutazione condotte per le due triennali della Legge 285/1997 ed i cui risultati sono stati inseriti in un rapporto pubblicato nel dicembre del 2007<sup>55</sup>. Sarebbe auspicabile che, come previsto dal citato Regolamento, dal prossimo aprile siano disponibili i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in tutte le Regioni italiane.

Si evidenzia che come ribadito dal Comitato ONU<sup>56</sup>: «[...] il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega del Governo, non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato» e «[...] lo Stato che ratifica [...] la Convenzione rimane responsabile di garantire la totale attuazione della Convenzione nei territori entro la propria giurisdizione. In qualsiasi processo di devoluzione, gli Stati parti devono garantire che le autorità locali abbiano le risorse finanziarie, umane e di altro tipo necessarie per adempiere efficacemente alle responsabilità di attuazione della Convenzione [...]».

Per quanto riguarda le **priorità politiche relative all'infanzia e all'adolescenza a livello nazionale**, nel 3° Rapporto CRC era stato segnalato che erano state definite nel citato «Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006 – 2008» (NAP Inclusione)<sup>57</sup>. La loro attuazione è stata oggetto dei lavori del Ministro delle Politiche per la Famiglia e del Ministero della Solidarietà Sociale. Quest'ultimo in particolare ha riservato parte del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e delle loro famiglie a progetti diretti alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori immigrati e dei minori rom<sup>58</sup>, mentre il Ministro delle Politiche per la Famiglia ha attuato alcune delle inizia-

<sup>49</sup> A cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006.

<sup>50</sup> A cura del Ministero della Solidarietà Sociale *Avvio del processo di programmazione strategica per l'anno 2008 – Individuazione delle priorità politiche*.

<sup>51</sup> Al riguardo si richiama quanto affermato dal Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero il 3 aprile 2007, nel corso dell'audizione con la Commissione parlamentare per l'infanzia in merito all'indagine conoscitiva condotta da quest'ultima in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza: «[...] siamo in una condizione per cui, a seconda delle Regioni, si hanno un diverso livello dei servizi e un diverso tipo di trasferimento. Inoltre è difficilissimo effettuare un monitoraggio della spesa sociale perché bisognerebbe avere un apparato di controllo che non c'è e quindi nei fatti controllore e controllato sono la stessa figura. [...] la destinazione d'uso era una forma politica di indirizzo [...] la strada che abbiamo davanti penso che sia quella della fissazione dei livelli di assistenza perché non ne vedo altre[...]». Il testo integrale è disponibile sul sito [www.parlamento.it/Bicamerale/infanzia/2830/2895/3334/paginabicamerale.htm](http://www.parlamento.it/Bicamerale/infanzia/2830/2895/3334/paginabicamerale.htm)

<sup>52</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.

<sup>53</sup> DPR 103/2007, G.U. serie generale n. 169 del 23 luglio 2007.

<sup>54</sup> Art. 1 comma 4 DPR 103/2007.

<sup>55</sup> Regione Emilia Romagna, Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto per la Ricerca Sociale, *Il monitoraggio e la valutazione delle politiche dell'area infanzia e adolescenza in Emilia Romagna. Piani e progetti zonali e programmi provinciali di «Accoglienza e tutela»* Bologna, dicembre 2007.

<sup>56</sup> Cfr. Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 5 *Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia* cit., punti n. 40 e 41.

<sup>57</sup> A cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006. Cfr. 3° Rapporto CRC 2007, pag. 11.

<sup>58</sup> Si veda oltre capitolo VI, paragrafo «Il diritto all'istruzione per i minori stranieri».

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



15

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

tive previste dirette a garantire a tutti i bambini pari opportunità a prescindere dal loro ambiente sociale attraverso azioni volte al sostegno delle famiglie<sup>59</sup>. Rispetto a questi interventi attuati dal Ministro delle Politiche per la Famiglia si sottolinea in positivo l'aver definito delle priorità valide per l'intero territorio nazionale, ma si rileva la centralità del nucleo familiare rispetto ad una prospettiva bambinocentrica che dovrebbe caratterizzare tutti gli interventi diretti alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori.

### Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di provvedere, nel corso del 2008, alla definizione dei IVFAS garantendo, tramite gli stessi, il godimento uniforme sull'intero territorio nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'attuazione di una logica promozionale, ponendo particolare attenzione ai bambini e alle bambine appartenenti ai gruppi più vulnerabili;
2. Alla **Conferenza Stato Regioni** di promuovere un meccanismo di monitoraggio regolare delle priorità delle politiche sociali regionali per l'infanzia e l'adolescenza al fine di evitare che il decentramento dia luogo ad una disparità tra le Regioni nel godimento dei diritti da parte dei bambini e degli adolescenti.

<sup>59</sup> In particolare, con la Legge Finanziaria 2007, sono state incrementate le misure di sostegno al reddito in favore delle famiglie con figli con redditi medio bassi, sono stati aumentati gli assegni familiari sia per i dipendenti che per i parasubordinati mentre è stata introdotta una detrazione fiscale a favore delle famiglie con almeno quattro figli a carico. È stata poi promossa, in sede di Conferenza Unificata, un'intesa diretta alla riorganizzazione dei consultori familiari per la loro trasformazione in "Centri per la famiglia" con l'obiettivo di sviluppare le funzioni sociali promuovendo il loro ruolo di sostegno alle esigenze dell'intero nucleo familiare. Sono stati introdotto congedi per i genitori adottivi equiparando il trattamento di questi ultimi a quello dei genitori naturali. La Legge Finanziaria 2008 ha inoltre stabilito un aumento degli assegni per i nuclei monoparentali (art. 1 comma 200 Legge 244/2007 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»).