



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sul Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell'articolo 1, comma 5 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103.
Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103.

Repertorio Atti n. 126/00 del 18 novembre 2010

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella seduta odierna del 18 novembre 2010:

VISTO il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103 "Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia", il quale prevede che il citato Osservatorio predisponga ogni due anni il Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;

VISTO l'articolo 1, comma 5, del suindicato D.P.R. n. 103 del 2007, il quale prevede che il citato Piano, proposto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministro delle politiche per la famiglia, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza Unificata e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri;

VISTO il Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva trasmesso dal Capo della Segreteria tecnica del Sottosegretario di Stato per la famiglia con nota pervenuta il 5 novembre 2010 e diramato in pari data, sul quale è stato acquisito il parere della competente Commissione parlamentare;

RILEVATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, in documento consegnato in seduta, (All.1) hanno espresso parere negativo sul Piano in argomento, evidenziando, in particolare, il mancato riferimento a risorse finanziarie ed alla non determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e che la Regione Lombardia, pur condividendo gli obiettivi del Piano ha espresso parere negativo per l'assenza delle risorse finanziarie;

RILEVATO altresì che, nella medesima seduta, l'ANCI e l'UPI hanno espresso parere favorevole con osservazioni contenute in un documento consegnato in seduta (All. 2), mentre l'UNCEM ha espresso parere favorevole:

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 1, comma 5 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103, sul Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

IL SEGRETARIO
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

E. Siniscalchi



IL PRESIDENTE
On.le Dott. Raffaele Fitto

R. Fitto



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
10/106bis/CU07/C8

App. 1
Consegnato nelle redatte
del 18 novembre 2010



**PARERE SULLA PROPOSTA DI SCHEMA DEL PIANO BIENNALE DI
AZIONI E DI INTERVENTI PER LA TUTELA DEI DIRITTI E LO
SVILUPPO DEI SOGGETTI IN ETÀ EVOLUTIVA**

Punto 7) Odg Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esaminato lo schema di Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, rileva: in via preliminare che, non essendo ancora fissati i Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali e socio-educative, il Piano, non è rispettoso delle competenze attribuite ai diversi livelli di Governo dall'attuale quadro costituzionale e dalle recenti norme in materia di Federalismo fiscale; pertanto l'attuazione dello stesso dovrà essere ampiamente condivisa con le Regioni cui spettano indirizzi e programmi per il territorio di afferenza.

In questo quadro, proprio per la condivisione sull'importanza di politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, diventa dirimente, l'individuazione di risorse finanziarie per lo sviluppo di tali politiche, anche secondo quanto previsto dalla legge 451/97, come modificata dal DPR. 14 maggio 2007, n. 103, laddove si prevede che il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* "sia lo strumento di applicazione e di implementazione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo", conferendo "priorità ai programmi riferiti ai minori", ed individuando le modalità di finanziamento degli interventi in esso previsti.

Le modalità di finanziamento sono quindi considerate anche dal legislatore statale, come condizione per rendere operativa e credibile la programmazione contenuta nel Piano stesso, che rappresenta un impegno delle Regioni nei confronti dei propri cittadini. Se gli impegni e gli indirizzi indicati nel Piano diventano "meramente programmatici" il loro significato assume un profilo *virtuale* e fa venire meno anche la stessa previsione biennale del Piano.

Nelle azioni non vengono definiti con sufficiente chiarezza "competenze e responsabilità" tra "promotori" e "collaboratori" che sul piano attuativo hanno responsabilità completamente differenti. Anche la introduzione nelle "azioni di sistema" delle Amministrazioni Provinciali desta perplessità in relazione ai ruoli che la pianificazione regionale ha già attribuito alle stesse e che nella gran parte dei casi non sono conformi a quanto è stato individuato nel Piano.

In sintesi, le Regioni e le Province autonome, proprio nel condividere l'approccio complessivo del Piano, e apprezzando l'impegno in esso contenuto circa l'adeguamento di normative vigenti (affido familiare, Testo unico delle leggi sull'infanzia e l'adolescenza, legge 53/2000 e DLgs 151/01, innovazioni in tema di giustizia minorile, promozione dell'interculturalità, etc.), non possono astenersi dal rilevare **criticità** sui **contenuti generali**, quali:

1. **Assenza di risorse finanziarie certe** (anche come rifinanziamento di leggi vigenti);
2. **Livelli Essenziali delle Prestazioni:** sono indicati dal Piano più volte in termini formali, per assicurarne "attenzione costante e prioritaria" (pag. 8), e come obiettivo generale del "sistema di tutele e garanzie dei diritti delle persone di minore età".(pag 18). Di fatto, l'individuazione dei LEP è richiamata solo per alcune azioni (servizi integrati per la prima infanzia) pag 10), adozione nazionale ed internazionale (pag 15), contrasto alla pedofilia e pedopornografia (pag 25), funzioni di proposta politica da parte del garante (pag 21). Sembra ovvio, che senza la preventiva definizione dei livelli essenziali per l'infanzia, all'interno delle politiche sociali, attraverso specifico accordo con la Conferenza Unificata e in armonia con le norme del Federalismo (legge 42/09 e successivi Decreti anche in corso di emanazione), il Piano è destinato ad essere un documento di intenti;
3. Sono state **eliminate**, nella quasi totalità delle **schede**, rispetto alla versione licenziata dall'Osservatorio, le indicazioni sugli "Strumenti" e sui "Tempi", rendendo in questo modo "difficilmente verificabili" gli impegni da assumere;
4. Particolarmente per i temi dell'esclusione sociale e dell'immigrazione emerge un **approccio** molto orientato alla "riparazione" (fatto salvo quanto evidenziato sui rapporti intergenerazionali), piuttosto che alla prevenzione e alla promozione di opportunità;
5. Sull'**organizzazione dei servizi per minori**, fatte salve alcune eccezioni, manca il riferimento esplicito all'approccio multidisciplinare e al lavoro di équipe, anche come necessario supporto a concrete possibilità di valorizzazione dell'apporto del Privato sociale;
6. Circa l'**ascolto del minore**, al di là dell'affermazione di massima della sua necessità, si rileva spesso il venir meno del riferimento a strumenti e metodi che ne rendano possibile e misurabile la concreta attuazione.

Nel merito delle singole schede si rileva che:

- a. Le schede relative al "**sostegno alla genitorialità**" (A03 e A08) sottendono un approccio assistenzialistico, contrario alla logica dell'opportunità: il sostegno alla genitorialità dovrebbe permeare tutte le politiche pubbliche e non solo essere declinato per le famiglie con fragilità, né può esaurirsi con la sperimentazione di servizi educativi domiciliari (es. nidi). In proposito, è da segnalare, in ordine a quanto rilevato sul rispetto delle competenze istituzionali, la previsione di un "avviso pubblico" statale per la sperimentazione di asili



domiciliari, (si ricorda in proposito quanto già affermato nel merito dalla Corte costituzionale con sentenza 320 del 2004);

- b. E' da precisare come **l'allontanamento dalla famiglia**, sia oggi da considerare "residuale" e riservato ai casi di assoluta necessità, attivando sostegni ed aiuti alla famiglia di origine. Le condizioni di indigenza della famiglia devono essere contrastate con adeguate forme di sostegno; già la legge 149/01 "*Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*" stabiliva che le condizioni di indigenza dei genitori non potessero "essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia". Eventuali "patologie" del sistema rispetto ai già vigenti obblighi di legge (cioè eventuali allontanamenti per meri motivi di indigenza della famiglia) devono essere affrontate come fatti specifici e non possono rappresentare lo schema di riferimento della programmazione nazionale.
- c. Le schede A07 e A08 che propongono linee di orientamento per il Servizio Sociale e per la prevenzione dell'allontanamento dalla famiglia, richiedono di essere sostenute con importanti finanziamenti, proprio per mettere in atto le risorse necessarie ad attivare servizi preventivi;
- d. Appaiono carenti e tra loro scarsamente integrate le **misure a favore degli adolescenti** (scheda A13), particolarmente nell'ottica di promozione di opportunità, di prevenzione, di cittadinanza attiva. Rispetto alla precedente stesura è inoltre stato eliminato il riferimento "a finanziamenti dedicati" dello Stato;
- e. La scheda sul **sostegno alla frequenza scolastica contro l'esclusione sociale** (A14) introduce le "zone di educazione prioritaria" e le "scuole di seconda occasione" che suggeriscono "categorizzazioni" e strumenti "potenzialmente ghettizzanti", contrari agli indirizzi di integrazione sociale;
- e. Nella **scheda relativa ai minori disabili e con difficoltà di apprendimento** (B07), proprio per i motivi sopra indicati, è "discutibile" l'introduzione della "salvaguardia di scuole specialistiche integrate" per favorire l'apprendimento in presenza di specifiche disabilità;
- f. Riguardo all'azione sul **ricongiungimento familiare degli stranieri** (D01), premesso che la legge 94/09 ha ristretto tale opportunità anche rispetto alla certezza dei tempi, si segnala che, per promuovere interventi di qualità, occorre prevedere l'informazione agli Enti locali sulle domande e sulla tempistica del ricongiungimento, in modo da consentire loro di organizzare preventivamente l'accoglienza del ragazzo, (es: nei servizi educativi, nell'ambito del diritto allo studio, etc.)
- g. Sul **rafforzamento del ruolo delle seconde generazioni** (D07), occorre considerare che, dal punto di vista della loro condizione giuridica, i minori e gli adolescenti in questione, vivono, in linea di massima, una condizione di "inferiorità" rispetto ai loro coetanei con cittadinanza italiana. E' una consapevolezza che si evidenzia soprattutto al compimento del diciottesimo anno



di età, quando per la prima volta sono chiamati a giustificare la loro presenza in funzione dell'ottenimento di un permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro, con l'improvvisa percezione della loro potenziale esclusione dalla società in cui sono cresciuti. Occorre inoltre non trascurare l'aspetto della cittadinanza, anche tramite la modifica della legge 91/92, come peraltro previsto, nella precedente stesura del Piano.

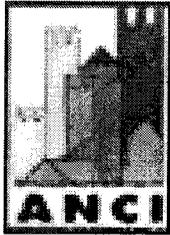
Infine, non ultimo in ordine di importanza, ma collegato allo stesso successo del Piano, si sottolinea che per le rilevanti funzioni conferite dalla norme statali all'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, è importante ed urgente procedere alla riconferma di tale organismo, di perdurante utilità, per analisi, proposte e valutazioni, che vedano correttamente rappresentate le diverse istanze istituzionali e sociali ¹.

A conclusione di quanto esposto, al di là degli aggiustamenti tecnici sopra evidenziati, il **mancato riferimento a risorse finanziarie e la non determinazione dei livelli essenziali** (come previsto dall'articolo 117, lettera m) della Costituzione), non consente allo stato attuale una valutazione positiva sul Piano e sulla sua concreta operabilità.

Roma, 18 novembre 2010

¹ Art 10 DPR 103/2007. "Tre mesi prima della scadenza del termine di durata, l'Osservatorio e il Centro di documentazione presentano una relazione sull'attività svolta ai Ministri delle politiche per la famiglia e della solidarietà sociale, che le trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 29, comma 2-bis, del *decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 4 agosto 2006, n. 248*, ai fini della **valutazione congiunta della perdurante utilità degli organismi e della eventuale proroga della durata**, comunque non superiore a tre anni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle politiche per la famiglia e della solidarietà sociale."





ALL. 2
Consegnato nelle sedute
del 18 novembre 2010



**CONFERENZA UNIFICATA
18 novembre 2010**

Punto 7) all'ordine del giorno

**OSSERVAZIONI SULLA
PROPOSTA DI SCHEMA DEL PIANO BIENNALE NAZIONALE DI
AZIONI E DI INTERVENTI PER LA TUTELA DEI DIRITTI E LO
SVILUPPO DEI SOGGETTI IN ETA' EVOLUTIVA**

L' ANCI e l'UPI, pur esprimendo il proprio **apprezzamento** in merito alla proposta di schema del III Piano biennale nazionale sull'infanzia, trattandosi di un importante documento programmatico frutto di un lungo lavoro di analisi, approfondimento e confronto che ha coinvolto una pluralità di soggetti (istituzionali e non) che a vario titolo operano nel settore, segnalano alcune **criticità** ed evidenziano la necessità di **sottolineature** relativamente ad alcuni punti.

Il Piano rilancia l'elemento qualificante della "continuità", intesa in termini di coerenza con le scelte pregresse e con le politiche e i servizi adottati; tuttavia, **la prospettiva temporale del suddetto Piano, limitato ad un biennio, certamente ne riduce le aspirazioni legate alla continuità delle scelte, accentuando il rischio di frammentazione e semplificazione del sistema di servizi e di interventi.**

L'adozione di una prospettiva unitaria che raccordi i diversi livelli di responsabilità decisionale, programmatica e gestionale dell'ordinamento italiano è importante tanto quanto **la valorizzazione fattiva delle prospettive locali, purchè non rimanga una mera enunciazione di principio, ma si traduca in uno spazio concreto per dar voce agli Enti locali in fase di programmazione e di valutazione delle politiche.**

E' importante richiamare l'attenzione sugli atti "puntuali" e sulle prospettive locali, per evidenziare **come nella fase attuativa divenga cruciale il ruolo degli Enti Locali, sia per l'approfondita e sistematica analisi ai fini della programmazione degli interventi sul territorio, funzione di area vasta tipica della Provincia, sia per il livello di vicinanza e prossimità, tipico del Comune - ente erogatore, anche per la sua capacità di dialogo e collaborazione con le forze sociali (l'associazionismo in primo luogo).**

Tra gli aspetti qualificanti del Piano, infatti, c'è il richiamo, sia nella fase ideativa che attuativa, al principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, per garantire interventi di prossimità rispondenti ai bisogni emergenti. Tale principio deve essere chiaro e traducibile in azioni concrete e fortemente connesse alla territorialità, della quale l'Ente Locale è il principale interprete.

Per tali ragioni appare imprescindibile adottare una logica attuativa e gestionale decentrata che rinforzi il ruolo degli Enti Locali, assicurandone la centralità in termini di regia e gestione degli interventi sia sul piano amministrativo che operativo.



Considerando che nelle realtà del Meridione e nei contesti caratterizzati da un maggiore disagio sociale, economico e culturale, gli interventi a favore dei minori sono spesso, ancora oggi, sbilanciati sul versante del recupero e della prevenzione piuttosto che su quello della promozione, si auspica, pertanto, l'adozione di una metodologia di attuazione del Piano che dia voce alle realtà ed alle specificità locali.

Preoccupa l'indicazione che le azioni richiamate nello schema di Piano siano "finanziabili (soltanto) nei limiti degli stanziamenti previsti" (v. capitolo 9) e che non vi sia indicazione, ovvero concreta aspettativa, di risorse aggiuntive; va invece superata la logica dei finanziamenti residuali e dipendenti dalle "risorse disponibili".

Ai fini di una più compiuta valutazione dell'attuale Proposta di Piano, **sarebbe infine utile avere informazioni relativamente alla realizzazione delle azioni previste dai precedenti Piani, per verificare se gli obiettivi posti siano stati raggiunti almeno in parte e con quali risorse, così da poter valutare la capacità dello strumento del Piano di incidere sulla realtà.**

Rispetto ai contenuti concreti dello schema del III Piano biennale nazionale, l'ANCI e l'UPI esprimono le seguenti valutazioni ed osservazioni:

A. in relazione al capitolo 4 (Consolidare la rete integrata dei servizi ed il contrasto all'esclusione sociale) vanno tenuti presenti sia il nuovo quadro costituzionale, che le attuali e consolidate esperienze dei Comuni, a partire da quelli cosiddetti riservatari ai sensi della legge 285/1997.

Devono essere certe e programmabili su un arco temporale almeno triennale le risorse centrali a disposizione; va inoltre mantenuta, in particolare secondo l'ANCI, la linea diretta di finanziamento ai Comuni riservatari prima ricordati, per non disperdere il patrimonio progettuale e di capacità operative accumulate in più di dieci anni di attività.

Proprio in questi giorni, in relazione alla discussione della legge di stabilità per il 2011, l'ANCI ha rappresentato al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro del lavoro e delle politiche sociali le preoccupazioni dei Comuni sui possibili contraccolpi, in primo luogo sulle politiche di welfare locale, derivanti dalla drastica riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali, nonché dall'attuale incertezza sulla consistenza, a partire dal 2011, del Fondo nazionale per le politiche sociali, del Fondo per la non autosufficienza,

del Fondo strategico per il Paese in quanto destinato ad “interventi dedicati a politiche sociali e familiari”. Tali politiche, a parere di ANCI ed UPI, devono invece trovare adeguato sostegno finanziario e concrete possibilità di programmazione.

Se, come viene specificato nel capitolo 2 (Il senso e l'articolazione del Piano di azione) della proposta di schema, il Piano svolge una funzione di raccordo tra i diversi livelli di responsabilità decisionale, programmatoria, organizzativa e operativa ed è necessario mantenere una prospettiva coerente ed unitaria alla politica nazionale e locale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si ritiene sia opportuno che il ruolo degli Enti locali sia previsto anche nella “Tipologia azione” (cioè l'azione progettuale in relazione alle tipologie previste e ai diversi livelli di attuazione amministrativa), nelle tabelle descrittive delle azioni, accanto agli atti delle amministrazioni centrali e delle Regioni e non solo nei “soggetti coinvolti”.

Si propongono inoltre i seguenti **emendamenti**:

1) Pagina 10, primo schema, Potenziamento della rete (cod.A01): quando si indicano i Soggetti coinvolti e i compiti dei Promotori, dopo “*elaborazione di normative*”, aggiungere “**di principio**” (tale infatti è la competenza dello Stato nelle materie di legislazione concorrente);

2) stesso schema (cod.A01): nella parte azione/intervento si parla di triennio del Piano di azione: a quale Piano si fa riferimento, se il Piano in oggetto è biennale?

2.1) nella parte dei Soggetti coinvolti, gli Enti Locali non possono essere equiparati al privato sociale;

3) Pagina 11, schema Sostegno alla genitorialità (cod.A03), nella parte Azione/intervento, nella frase *integrato da finanziamenti territoriali*, dopo le parole *integrato da* aggiungere “**eventuali**”.

3.1) Tra gli strumenti, inserire dopo “*Predisposizione*” “**della bozza**”.

4) nello schema Generalizzazione scuole dell'infanzia (cod.A04), tra i Promotori non c'è il MIUR, che dovrebbe essere invece inserito;

4.1) anche qui, con riferimento ai soggetti coinvolti, vale la stessa osservazione del punto 2 (distinguere tra EE.LL e privato);

5) pagina 16, nello schema Misure in favore degli adolescenti (cod. A13), tra i Promotori inserire il Ministero della Gioventù.



Sempre con riferimento al capitolo 4 (paragrafo “le problematiche”, pagina 8) si sottolinea inoltre che la definizione dei **livelli essenziali delle prestazioni sociali** /LEP ed il loro finanziamento rappresentano un **passaggio preliminare ed urgente nella costruzione di una riforma federalista** che voglia rispondere ai principi dell’equità nell’esercizio dei diritti sociali espressamente stabiliti dal Titolo V della Costituzione.

Il processo di individuazione dei LEP, quali prestazioni sociali uniformi e garantite su tutto il territorio, erogabili per rispondere ad aree e fasce di bisogno, partito nel 2002, è purtroppo arenato da tempo; la loro individuazione è peraltro resa più difficoltosa dall’assenza di un nomenclatore “ufficiale” degli interventi e dei servizi sociali (esiste un “nomenclatore “interregionale” a cui si fa riferimento soltanto in via di principio).

Si ripropone altresì l’esigenza di individuare – quale possibile LEP - una misura nazionale di contrasto alla povertà, che manca nel nostro Paese (unico, insieme a Grecia e Ungheria, nell’Unione Europea) dopo l’esaurirsi dell’esperienza del Reddito Minimo d’Inserimento; esigenza spinta dall’estrema incidenza della povertà minorile e dalle particolari difficoltà delle famiglie con figli a carico (il Rapporto 2010 della Commissione di indagine sull’esclusione sociale afferma che il 24,9% delle coppie con tre o più figli è in condizione di povertà, percentuale che al sud sale al 36%).

B. In relazione al capitolo 7 (Promuovere l’interculturalità), è sicuramente condivisibile l’esigenza di addivenire ad una modifica della normativa principale, in particolare della legge sull’affidamento e alla riforma del Tribunale per i Minorenni.

Per quanto riguarda in particolare le problematiche dei minori stranieri, le iniziative proposte risultano non pienamente affrontate nella definizione delle azioni previste, descritte in modo particolare solo con riferimento ai minori rom, sinti e camminanti, mentre andrebbero previste azioni rivolte all’integrazione scolastica degli altri minori stranieri ai fini della prevenzione della dispersione scolastica.

Anche le azioni previste per promuovere l’interculturalità potrebbero essere declinate in maniera più attinente alla composizione eterogenea dei minori stranieri sui diversi territori, anche se tali interventi, ad esempio quello sull’istruzione, risultano difficilmente attuabili alla luce dei recenti tagli di risorse al personale docente e di supporto all’insegnamento (che spesso si occupa di aiutare i minori in difficoltà nell’apprendimento anche perché alfabetizzati in un’altra lingua).



In particolare, sarebbe opportuno inserire in maniera più specifica azioni rivolte all'integrazione delle famiglie straniere, con l'obiettivo di avere positive ricadute anche sui minori che ne fanno parte.

Infine, poiché viene menzionata l'importanza degli interventi di protezione a favore dei minori stranieri non accompagnati, sarebbe opportuno menzionare tra le buone prassi quella del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e coordinato dall'ANCI, ed auspicarne la prosecuzione nelle prossime annualità.

